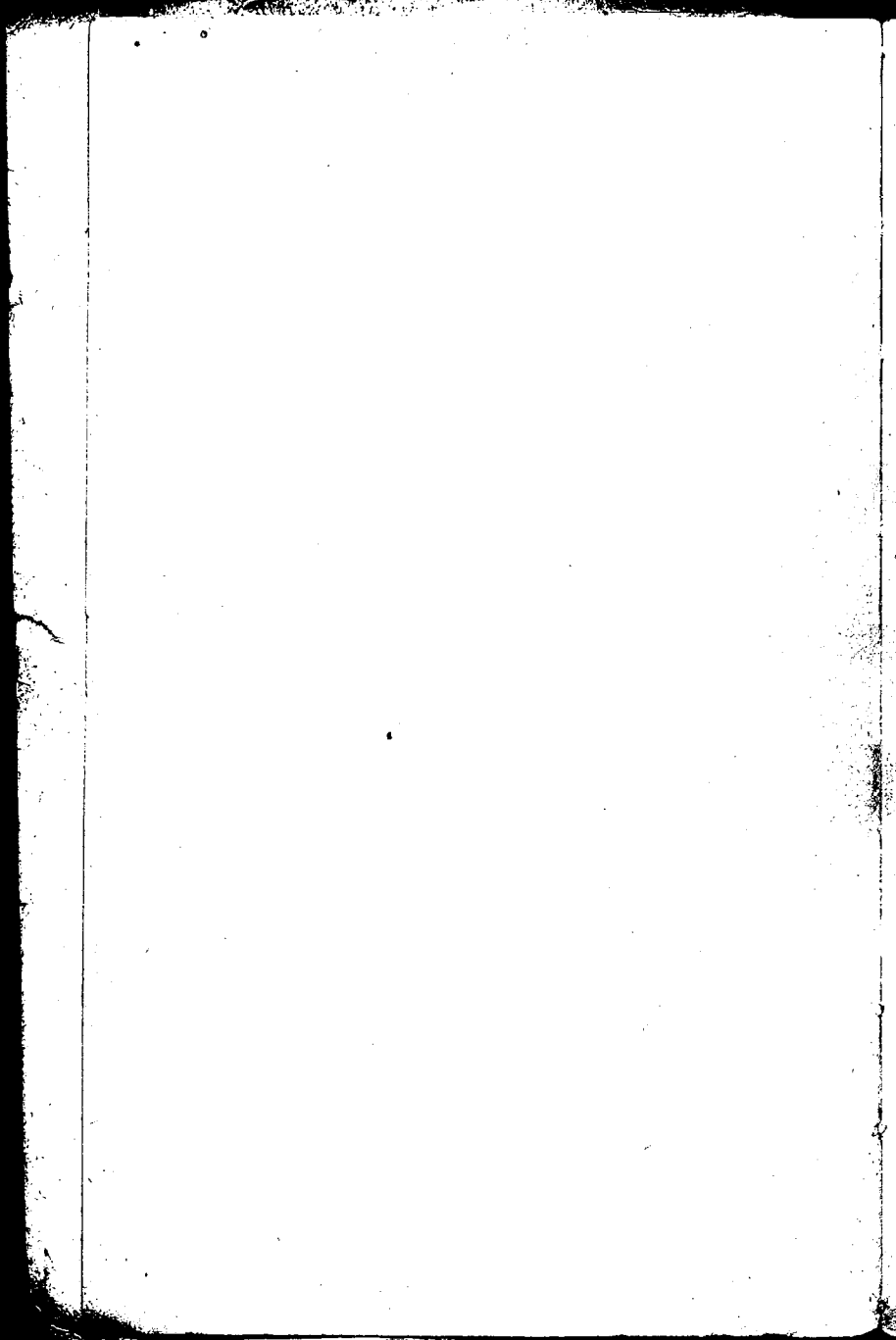
PANORAMI DI VITA FASCISTA

PANORAMI DI VITA FASCISTA

Collana edita sotto gli auspici del

P. N. F.

LA FINANZA ITALIANA FASCISTA

BIBLIOTECA CIVICA - VARESE

Sala

M.F.

22

FRANCESCO A. RÈPACI

LA FINANZA
ITALIANA FASCISTA

A. MONDADORI · MILANO
ANNO XVII

INDICE

PREFAZIONE

I dati fondamentali che, a grandi linee, si riassumono in questo volumetto, tendono a dare un quadro degli sforzi finanziari compiuti dall'Italia dalla sua unificazione ad oggi ed in special modo negli ultimi sedici anni per giungere, ad opera del Fascismo, al grado dell'attuale potenza. I dati stessi, tolti da fonti ufficiali, sono stati dal sottoscritto scrupolosamente vagliati e sottoposti, altrove, a complesse elaborazioni allo scopo di renderli omogenei.

La variazione dell'ordine di grandezza delle cifre esposte fornisce un'adeguata visione del dilatarsi dell'attività finanziaria statale attraverso il tempo, non solo per l'incremento della popolazione, del territorio, per il verificarsi di avvenimenti straordinari (guerre) ma anche per i nuovi fini che lo Stato si è venuto ad assumere. La finanza pubblica non rappresentando in concreto ed in definitiva che lo strumento, i mezzi mediante i quali lo Stato vuole raggiungere i suoi fini, della variazione dei medesimi, conseguiti e conseguibili, occorre tener conto per una corretta e conclusiva interpretazione dei suoi risultati.

L'avvento del Fascismo ha determinato una pro-

fonda trasformazione strutturale della Nazione in armonia dei nuovi fini che esso si propone di conseguire e che sarebbe, invero, un fuor d'opera esaminare in questa sede; essi si trovano essenzialmente esposti negli scritti e nei discorsi del suo fondatore, Benito Mussolini. Tuttavia sembra opportuno ricordare che i medesimi si possono riassumere nella volontà di accrescere la potenza economica, politica e sociale della Nazione; "nella missione d'impero", nella volontà cioè di espansione militare, mercantile, spirituale e morale. Il principio della nazione come unità economica, che costituisce uno dei capisaldi della dottrina fascista, implica: a) *la subordinazione dell'economia utilitarista degli individui e dei loro gruppi al conseguimento dei fini dello Stato;* b) *il potenziamento armonico di tutte le forze produttive nazionali in ogni branca economica;* c) *la necessità della conservazione delle forze stesse per incrementare la ricchezza del paese. I fini economici, d'altra parte, non si possono, nella concezione fascista, scindere da quelli morali e politici; dalla coordinazione o integrazione dei quali scaturisce un altro fine, quello di "realizzare una piú alta giustizia sociale".*

Accanto ed insieme a tali fini supremi il Fascismo, per altro, ha dovuto e deve risolvere problemi d'ordine contingente, alcuni dei quali imponenti, per iniziare, prima, e per non ritardare, poi, l'attuazione ed il consolidamento del nuovo ordine. Quando il Fascismo ha assunto il potere, il mondo si trovava scon-

volto da una guerra incomparabilmente dura e lunga e l'Italia era in preda ad un gravissimo disordine sociale, economico e finanziario; il lento processo di disintegrazione che subiva lo Stato minacciava di condurre il paese nell'anarchia. Primi ed immediati compiti del Fascismo furono perciò quelli di restaurare l'autorità dello Stato, di procedere alla ricostruzione finanziaria, presupposto quest'ultima, a sua volta, di quella economica.

Tra gli altri problemi imperiosi risolti, in seguito, si ricordano il risanamento monetario, il rafforzamento delle forze produttive nazionali anche per ridurre al minimo le conseguenze della depressione economica mondiale, il potenziamento delle forze armate ed infine la fondazione dell'Impero; attualmente le energie della Nazione sono rivolte al conseguimento dell'autarchia.

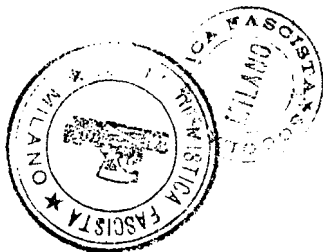
Ad altri autori è affidato il compito di mettere in luce, nei volumetti di questa "Collana", le principali realizzazioni ideali e pratiche del Fascismo nel suo lungo, duro ma vittorioso cammino; qui è opportuno ricordare che anche nel metodo di procurarsi i mezzi finanziari, in quel complesso cioè di attività che si denomina politica finanziaria, il Regime si è ispirato al principio di realizzare una piú alta giustizia sociale di cui fa parte integrante quello della giustizia tributaria.

La manovra della finanza invero, in ogni tempo e luogo, esige somma perizia e cautela perché gli even-

tuali errori si ripercuotono, alla lunga, sui fini che si vogliono conseguire ritardandone oppure compromettendone definitivamente il conseguimento.

I risultamenti dell'attività finanziaria svolta dal Fascismo, che emergono nelle seguenti pagine, documentano come siano stati rispettati i canoni che presiedono al buono e sano governo della finanza pubblica per sapienza di direttive del Duce e degli uomini chiamati a metterle in esecuzione; per cui è lecito ritenere che, come sono state superate le grosse difficoltà del passato, altre, se sorgeranno in avvenire, saranno, con successo, superate.

F. A. Rèpaci

I

IMPORTANZA DEL BILANCIO E PRINCIPII REGOLATORI DELLA FINANZA PUBBLICA MODERNA

Nella gestione della finanza pubblica moderna, il documento contabile di massima importanza sia dal punto di vista economico-finanziario sia da quello politico è costituito dal bilancio, in quanto esso riassume e concreta, nelle varie e complesse manifestazioni, tutta l'attività svolta dallo Stato: esso cosí riflette la massa dei servizi pubblici cui lo Stato ritiene opportuno soddisfare, la quantità e qualità di ricchezza prelevata dalle forze economiche della Nazione per raggiungere i suoi fini a favore della collettività.

Qualunque sia l'organizzazione politica di uno Stato e qualunque siano i fini che esso si propone di raggiungere, esistono nella finanza moderna alcuni canoni fondamentali per il governo di una buona finanza. Uno di questi canoni è quello dell'equilibrio finanziario o del pareggio, con la quale espressione si vuole significare che le entrate e le spese del bilancio debbano coincidere quantitativamente. Un avanzo può significare che alcuni servizi pubblici sono rimasti insoddisfatti oppure che è stata prelevata dall'economia privata una quantità di ricchezza superiore al fabbisogno statale e forse necessaria al soddisfacimento dei

bisogni privati. Il disavanzo è piú grave, è una situazione patologica perché significa che i mezzi richiesti per la soddisfazione dei bisogni pubblici sono superiori a quelli che può sopportare la capacità economica della Nazione.

Occorre tener presente d'altra parte i periodi in cui si svolge l'attività finanziaria, e cioè i periodi normali e quelli anormali, nei quali avvenimenti straordinari di carattere economico politico sociale vengono a turbare l'economia nazionale.

Altri canoni, questi d'ordine formale, nella compilazione dei bilanci sono: l'universalità, l'unità e l'integrità.

L'*universalità* significa che tutte le entrate e le spese di qualsiasi natura debbono figurare in bilancio. L'*unità* vuol dire che, una essendo l'azienda statale, uno deve essere il bilancio, allo scopo di avere una visione integrale di tutte le spese e di tutte le entrate; *integrità*, infine, significa che le entrate e le spese debbono essere iscritte nel loro effettivo ammontare; le entrate, cioè, non debbono essere depurate da eventuali spese sostenute per conseguirle; e le spese non debbono essere depurate da eventuali entrate; in altri termini le entrate e le spese debbono essere iscritte al lordo e non al netto.

Universalità, unicità, integrità significano chiarezza; la quale, a sua volta, vuol dire possibilità di controlli, fiducia e credito dello Stato, fattore quest'ultimo di potenza finanziaria.

Per una buona amministrazione finanziaria, non basta un accurato ordinamento formale nella struttura del bilancio e di tutti gli altri documenti contabili; è necessario ancora funzionino i controlli non

solo nella preparazione ed esecuzione del bilancio ma anche nelle altre operazioni finanziarie che si eseguono collateralmente al bilancio, i quali controlli affinché siano efficaci, debbono essere tempestivi e rigorosi.

La finanza pubblica per i suoi continui ed immediati riflessi con l'economia generale del Paese penetra intimamente nei piú reconditi meandri la vita di una Nazione ed è perciò lo specchio fedele del suo stato sociale, politico, economico e morale. La storia finanziaria di una Nazione è lo svolgimento della sua vita nei piú svariati aspetti; non esistono buone finanze senza una buona politica; non esiste neppure una vera prosperità, una tranquillità sicura senza una buona amministrazione finanziaria.

II

ORDINAMENTO CONTABILE E STRUTTURA DEL BILANCIO ITALIANO

La gestione della finanza italiana, in generale, e l'ordinamento del bilancio italiano in ispecie, si sono ispirati tradizionalmente ai princípi avanti esposti.

Secondo il nostro ordinamento contabile, la gestione della finanza dello Stato è costituita dalla gestione del bilancio, dalla gestione del patrimonio e da quella della tesoreria.

Il bilancio nella sua attuale struttura si divide in due parti essenziali: le entrate e le spese, le quali alla loro volta si dividono in due categorie: entrate e spese effettive ed entrate e spese per movimento di capitali. La categoria piú importante, fondamentale, è la prima, perché le entrate effettive indicano un aumento di disponibilità e costituiscono, in sé, un arricchimento, e quindi aumentano il patrimonio preesistente; le spese effettive costituiscono diminuzioni di disponibilità e indicano consumo di ricchezza, impoverimento e di conseguenza diminuiscono il patrimonio preesistente. La eccedenza delle entrate sulle spese effettive e quella delle spese sulle entrate effettive sono chiamate rispettivamente avanzo e disavanzo, effettivo o economico, significando che il patrimonio preesistente è aumentato o diminuito di una somma uguale al-

l'ammontare dell'avanzo o del disavanzo. La vitalità, la potenza del bilancio, trova quindi la sua chiara espressione nelle entrate e spese per la parte effettiva.

Le entrate per movimento di capitali rappresentano le somme che entrano nelle casse dello Stato e mediante le quali si coprono i disavanzi della parte effettiva: nella massima parte, non sono che somme derivanti da debiti. Le spese per movimento di capitali rappresentano o impiego degli avanzi della parte effettiva oppure pagamento di debiti.

Per esigenze tecniche le entrate effettive si sommano con quelle per movimento di capitali, e cosí le spese effettive con quelle per movimento di capitali; la loro differenza è chiamata avanzo o disavanzo finanziario, il quale ha un significato profondamente diverso da quello effettivo o economico. Esso indica soltanto che la gestione del bilancio si è chiusa con una disponibilità o un fabbisogno, puramente di denaro, uguale precisamente all'avanzo o al disavanzo finanziario stesso; indica cioè quali effetti derivano alla cassa dello Stato dalla gestione del bilancio.

Il bilancio italiano è un bilancio di competenza; in esso cioè sono iscritte esclusivamente le entrate che lo Stato ha diritto di riscuotere (entrate accertate) e le spese che si è obbligato di eseguire (spese impegnate) in ogni esercizio finanziario, indipendentemente dalla loro materiale riscossione o pagamento.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario non tutte le entrate accertate sono riscosse, né tutte le spese impegnate sono pagate; si hanno quindi i residui attivi che rappresentano le entrate accertate da riscuotere ed i residui passivi che rappresentano le spese impegnate da pagare.

I residui attivi e passivi hanno importanza per la cassa, che deve provvedere agli incassi ed ai pagamenti a mano a mano che si possono effettuare; essi sono messi in evidenza in uno speciale conto detto dei residui, che compare nei rendiconti accanto al conto della competenza.

Il sistema del bilancio di competenza offre il pregio di mettere meglio in evidenza, per ogni esercizio finanziario, quali siano gli impegni assunti dallo Stato e i mezzi con i quali fa fronte agli impegni stessi. Ciò non sarebbe agevole col sistema di bilancio di cassa; il quale tiene conto di tutte le entrate incassate o delle spese pagate, qualunque sia il periodo a cui si riferiscono i diritti a riscuotere o gli obblighi a pagare.

III

IL DISORDINE NELLA GESTIONE FINANZIARIA PRIMA DELL'AVVENTO DEL FASCISMO

Se i princípi fondamentali dell'ordinamento contabile cui si è sempre ispirata la legislazione italiana erano ritenuti idonei per la condotta di una buona amministrazione finanziaria, tuttavia durante e dopo la guerra non furono rigorosamente rispettati; spesso furono gravemente offesi.

La guerra mondiale provocò un turbamento gravissimo nella gestione finanziaria non soltanto dal punto di vista sostanziale, data la grandiosità degli avvenimenti straordinari che si dovettero fronteggiare, ma anche dal punto di vista formale; le deviazioni alle corrette norme della contabilità scombussolarono quel meccanismo che, fino alla vigilia della guerra, aveva dato buone prove sia pure attraverso qualche imperfezione.

Si cominciò a non iscrivere parte delle spese di guerra o dipendenti dalla guerra o quelle ritenute tali nel bilancio, creandosi le cosidette gestioni fuori bilancio, le quali assunsero un enorme sviluppo (tra le piú importanti si ricordano le gestioni degli approvvigionamenti e dei consumi e per i trasporti marittimi); si spezzò quindi l'unità del bilancio.

Non fu rispettata la distinzione fondamentale del bilancio tra parte effettiva e per movimento di capitali; somme che avrebbero dovuto essere iscritte nella categoria movimento di capitali furono iscritte nelle entrate effettive, aumentandole cosí artificiosamente e riducendo di altrettanto i disavanzi effettivi; nel 1919-20 sono stati imputati alla parte effettiva, invece che a quella per movimento di capitali, 3559 milioni e nel 1920-21 altri 3549 milioni. Fu violata largamente e sistematicamente la norma fondamentale per cui l'impegno di spesa non debba superare i limiti assegnati dal bilancio; a fine esercizio la gestione era gravata da oneri per i quali non si erano preparati i mezzi opportuni; creandosi cosí un fattore d'incremento di disavanzi latenti per i bilanci futuri.

Dato il sistema di competenza del nostro bilancio, a fine esercizio necessariamente si ha una massa di residui attivi e passivi, la quale, se contenuta entro limiti moderati, non provoca alcun inconveniente; durante e dopo la guerra i residui raggiunsero cifre altissime.

Per dare un'idea di tale gonfiamento: nel consuntivo 1913-14, le spese effettive ammontano a 2688 milioni ed i residui passivi a 799 milioni (circa il 30%); nel 1920-21: spese effettive 23093 milioni; residui passivi 29991 (129%); nel 1921-22: spese effettive 36229, residui passivi 41211 (120%).

Non tutti i residui passivi erano veri e propri oneri dello Stato; in parte erano partite contabili non regolate; ignota ne era però l'entità. Cosí dicasi per i residui attivi; non tutti rappresentavano crediti; ignoto era quindi l'eventuale fabbisogno di cassa. I residui passivi rappresentavano oneri latenti a breve scaden-

za e quindi eventuale necessità immediata di cassa.

Non meno confusa era di conseguenza la situazione della tesoreria, la quale a sua volta doveva far fronte agli oneri che non comparivano in bilancio, mediante emissione di buoni del tesoro od anticipazioni ottenute dagli istituti di emissione.

Dato il meccanismo degli interventi della tesoreria, gli oneri di bilancio o non di bilancio, si prestavano a figurare od essere ritenuti quali crediti od attività dello Stato.

Aggiungasi ancora che quasi tutti i controlli erano inesistenti o inefficaci. Basta riflettere che si è andato avanti sempre mediante l'esercizio provvisorio; i bilanci di previsione non erano presentati al parlamento in tempo per l'approvazione; nel 1923-24 furono portati alla Camera, per l'approvazione, ben dodici rendiconti, dal 1912-13 al 1923-24.

L'elenco delle anormalità della gestione finanziaria potrebbe continuare; ma, dai cenni esposti, chiaro emerge che le cifre dei conti dei bilanci, della tesoreria e in genere di tutti i documenti contabili erano di difficile interpretazione e procuravano un senso di sfiducia, il che vuol dire discredito dello Stato.

Presupposto della ricostruzione finanziaria ed economica era l'urgente riforma dell'ordinamento contabile dal punto di vista formale.

IV

LE RIFORME CONTABILI DEL GOVERNO FASCISTA

Un complesso di provvedimenti fu emanato dal Governo fascista allo scopo di ripristinare la rigorosa osservanza delle norme dell'amministrazione finanziaria, per perfezionarle, per rendere i controlli efficaci e tempestivi, per restaurare anche, in questo campo, l'ordine in armonia con la crescente e intensa attività dello Stato.

Ispirandosi al saggio criterio della gradualità, il Governo fascista, senza discostarsi dalla allora vigente legislazione, intese dapprima rendere le operazioni dell'amministrazione finanziaria e di controllo piú rapide e pronte, semplificando le complicate procedure.

Tra i piú importanti provvedimenti in materia si ricordano il R. d. 18 dicembre 1923 n. 2440 sulle nuove disposizioni sull'Amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, modificato ed integrato dalla legge 9 dicembre 1928, n. 2783, e dalla legge 3 aprile 1933, n. 255.

Le finalità delle riforme degli ordinamenti contabili si trovano scolpite nel discorso del Duce, il quale, il 23 luglio 1928, al Consiglio dei ministri, cosí si espresse:

« Data la fine delle gestioni fuori bilancio e delle

partite straordinarie, reliquato della guerra e della lotta del tesoro in materia di cambi che imponevano eccezionali contabilità, sarà introdotta la piú cristallina semplicità e chiarezza in tutti i conti dello Stato in modo che ogni cittadino senza l'aiuto dei metafisici della contabilità e della computisteria possa leggerli e comprenderli.

« A tale scopo sarà portata ogni cura a ridurre costantemente il divario fra la "competenza" e la "cassa" dovuto al vario gioco dei residui attivi e passivi, in modo da arrivare gradualmente alla normalità, cioè alla quasi totale coincidenza tra bilancio di competenze e bilancio di cassa. »

Il complesso dei già ricordati e di altri provvedimenti emanati sistematicamente si può riassumere cosí:

a) Abolizione di tutte le gestioni fuori bilancio, riaffermazione quindi del principio della unità del bilancio; una essendo l'amministrazione dell'azienda statale, unico deve essere il bilancio nel quale debbono figurare tutti gli oneri dello Stato e tutti i mezzi per far fronte ai medesimi.

b) Semplificazione della struttura del bilancio statale riducendolo alle due categorie già ricordate - parte effettiva e per movimento di capitali -, eliminando le altre due categorie, in vigore fino al 1925, per costruzione di strade ferrate e partite di giro che rappresentavano elementi perturbatori nei risultati dei rendiconti.

Con austero criterio si è opportunamente deciso che le spese per costruzione di strade ferrate gravino sulla parte effettiva del bilancio non diversamente da tutte le altre spese relative alla esecuzione di opere pubbliche.

c) Accurato controllo delle entrate e ricostruzione del meccanismo tributario. Rigida severità nella esecuzione del bilancio e nella erogazione delle spese.

d) Assoluta inesecutorietà, perciò, degli atti di impegno, quando si tratti di spesa eccedente la somma stanziata nel relativo capitolo di spesa da imputare a un capitolo diverso da quello imputato, oppure di spesa riferibile ai residui anziché alla competenza, o a questa piuttosto che a quella; è cosí rigoroso questo principio che, nei casi menzionati, la ragioneria non può dar corso a tali ordini non essendo ammessa nemmeno la registrazione con riserva da parte della Corte dei conti.

e) Per ridurre il divario tra il conto della competenza e quello di cassa, e per evitare l'accumularsi dei residui attivi e passivi in somme notevoli, per le quali l'accertamento avvenuto nell'ultima parte dell'esercizio non poteva essere seguito da riscossione o pagamento in tempo utile, invece che al 30 giugno, si è prolungata di un mese, al 31 luglio, la chiusura dei conti per quanto riguarda gli incassi e i versamenti delle entrate accertate e dei pagamenti delle spese impegnate; si è ridotto il termine, da 5 a 3 anni, per il mantenimento della iscrizione in bilancio dei residui passivi.

f) Tra le altre riforme meritano essere ricordate quelle che si riferiscono alla struttura del bilancio e alla creazione delle aziende autonome, per cui alcuni servizi, che prima erano incorporati nel bilancio, ritenendosi assolvessero cosí meglio il loro compito a carattere prevalentemente industriale, sono stati trasformati in aziende autonome. Oltre a quella delle ferrovie dello Stato già esistente nel 1905, allorché le

ferrovie dalla gestione sociale passarono allo Stato, si istituirono, tra le piú importanti in ordine di tempo, le aziende delle poste e telegrafi e dei telefoni, della strada, dei monopoli di Stato, delle foreste demaniali, dell'Istituto poligrafico dello Stato e di recente il monopolio delle banane e quello degli acquisti all'estero dei carboni e dei metalli, ecc.; le quali di conseguenza hanno un bilancio separato da quello generale.

Il principio però, in linea di massima, della universalità del bilancio è rispettato perché i risultati economico-finanziari di tali aziende hanno un'immediata ripercussione nel bilancio generale, come si è già ricordato, in quanto questo si avvantaggia degli avanzi e sostiene gli oneri in caso di disavanzi.

g) Si vietò che la tesoreria a mezzo dell'apposito organo detto "il contabile del portafoglio" o di altri istituti, possa eseguire operazioni di qualsiasi specie se non siano previsti in bilancio o autorizzati nei modi di legge i fondi necessari.

Perciò:

1) qualunque spesa deve figurare in bilancio;

2) i debiti di tesoreria debbono assolvere la loro funzione normale: quella di far fronte alle momentanee esigenze di cassa durante l'esercizio finanziario, e non rappresentare debiti a carattere permanente o patrimoniale.

Fu istituito presso il detto contabile stesso un ufficio di riscontro della Corte dei conti.

h) Coronò le riforme nell'amministrazione finanziaria dal punto di vista formale, quella sulla Corte dei conti.

Con la legge del 3 aprile 1933, n. 255, che costituisce la prima modificazione sostanziale di quella isti-

tutiva del 1862, si rinnovò e si rinvigorí l'attività del massimo istituto di controllo, risolvendo integralmente il problema di rendere possibile, pronto ed adeguato il suo funzionamento, in relazione anche al grandioso accrescimento delle attività statali da controllare.

La Corte fornita di adeguati mezzi, specialmente per quanto si riferisce ai controlli di carattere finanziario, è ora in condizione di portare il proprio riscontro ampio, profondo e sollecito su tutta l'azione amministrativa dello Stato.

Nuova dimostrazione e attuazione del pensiero del Capo del Governo, il quale, nel discorso al Campidoglio, del 18 agosto 1931 in occasione della celebrazione del primo centenario del Consiglio di Stato cosí testualmente si esprimeva:

« Un regime di autorità come quello fascista, ha tutto l'interesse di far funzionare in piena regolarità un organo di controllo di consulta e di giustizia ».

Le riforme di carattere formale degli ordinamenti contabili non potevano non avere una grande influenza sui risultati sostanziali dell'opera di restaurazione finanziaria per merito del Governo fascista.

Per analizzare la quale è interessante dare uno sguardo, per grandi linee, allo sviluppo della finanza italiana dalla costituzione del Regno fino ai due anni che precedettero il grande conflitto mondiale e alla vigilia dell'avvento del Fascismo.

Per seguire, attraverso il tempo, i risultati economico-finanziari, della gestione finanziaria dello Stato è necessario esaminare:

1° il movimento delle entrate e delle spese effettive (gestione del bilancio);

2° le risultanze della gestione del patrimonio, nella quale, insieme con altre operazioni, si trovano registrati i saldi del movimento delle entrate e spese per movimento di capitali; e cioè i debiti contratti per coprire i disavanzi effettivi oppure l'aumento delle attività quando si hanno avanzi effettivi.

Si distinguono i bilanci preventivi e bilanci consuntivi; i primi consistono nella previsione, che si fa prima che si inizi l'anno finanziario, di quelle che saranno le entrate e le spese: i bilanci consuntivi o rendiconti sono compilati alla fine dell'esercizio finanziario e rappresentano la documentazione dei fatti finanziari già verificatisi definitivamente.

I rendiconti sono perciò i documenti piú idonei per seguire con precisione lo sviluppo della situazione finanziaria.

Il rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato è costituito appunto dal conto del bilancio e dal conto del patrimonio; come si è già accennato, vi è una stretta relazione tra le due contabilità.

Partendo dalla situazione al principio dell'esercizio, per i singoli elementi attivi e passivi, si dà ragione delle variazioni in aumento o diminuzione verificatesi nel corso di esso, indicando se tali variazioni derivino dalle entrate e spese di bilancio o dipendano da altre cause. In tal modo, in sintesi, si ha la contabilità del bilancio e quella del patrimonio.

Il collegamento tra gestione del bilancio e quella del patrimonio e la dimostrazione degli effetti che quest'ultimo subisce per effetto del bilancio costituiscono una particolarità, degna di grande rilievo, della

contabilità italiana, la quale non si riscontra negli ordinamenti finanziari di altri Stati.

L'organo a cui è affidata la esecuzione del bilancio è la tesoreria; la quale, ha, tra gli altri, il compito di eseguire tutti gli incassi ed i pagamenti dello Stato (cfr. *La gestione della tesoreria*).

V

LE VICENDE DELLA FINANZA ITALIANA DAL 1862 AL 1921-22

a) DALLA COSTITUZIONE DEL REGNO ALLA VIGILIA DELLA GUERRA MONDIALE

UNA rapida scorsa alle vicende della finanza italiana metterà meglio in rilievo, fra l'altro, l'imponenza della finanza ai nostri giorni, raggiunta per l'incremento della popolazione, per la estensione territoriale, per i nuovi compiti che si è venuto ad assumere lo Stato italiano in relazione anche all'ordinamento corporativo.

Le cifre che si espongono, specie per alcuni esercizi, divergono notevolmente da quelle risultanti dai rendiconti, essendosi apportate complesse elaborazioni allo scopo di rendere comparabili i dati in conseguenza delle modificazioni apportate alla struttura del bilancio e delle deviazioni di carattere contabile di cui è fatto avanti cenno.

Perché le deduzioni che si traggono siano quanto piú possibile aderenti alla realtà è indispensabile rendere le cifre omogenee prima di tutto dal punto di vista contabile.

Il tipo di bilancio preso a modello è sostanzialmente quello del 1930-31, il quale sintetizza tutte le riforme apportate dal 1923 in poi ed è il tipo adottato attualmente.

La necessità di tali rielaborazioni è del resto sentita anche dalla Ragioneria generale dello Stato, la quale, nella mirabile *Nota preliminare* che accompagna i rendiconti dello Stato, inserisce, da dieci anni a questa parte, delle tabelle rispondenti a tale scopo.

L'indagine è rivolta al movimento delle entrate e spese effettive. Si ricorda soltanto che nelle cifre esposte sono nelle spese sempre comprese quelle per costruzioni di strade ferrate, iscritte prima in una categoria separata, fino al 1924-25; sono escluse le entrate e le spese compensative dei servizi ora gestiti in autonomia prima incorporate nel bilancio.

Nella seguente tabella I sono messe in evidenza le entrate e le spese effettive dal 1862, anno in cui si ebbe il primo bilancio unificato del Regno d'Italia, al 1913-14. Ad eccezione del biennio 1912-13 e 1913-14, sono esposte le medie di ogni quinquennio allo scopo di eliminare le oscillazioni annuali e, per tener conto degli effetti del corso forzoso di alcuni anni, le lire correnti sono state ridotte in lire oro del 1913.

TABELLA I

	Entrate effettive - (in milioni	Spese effettive di lire oro)	Avanzi (+) Disavanzi (—)
1862-66	528	966	— 438
1867-71	761	847	— 86
1872-76	940	1008	— 68
1877-81	1107	1132	— 25
1882 — 1886-87	1298	1436	— 138
1887-88 — 1891-92	1404	1691	— 187
1892-93 — 1896-97	1358	1440	— 102
1897-98 — 1900-01	1482	1558	— 76
1902-03 — 1906-07	1732	1652	+ 80
1907-08 — 1911-12	1959	2020	— 61
1912-13 — 1913-14	2287	2674	— 387

Il nuovo Regno, nel primo quinquennio di vita si inizia con un disavanzo medio di 438 milioni che toccò nel 1866 il massimo di 678 milioni in conseguenza della guerra contro l'Austria, cifra enorme ove si rifletta che il disavanzo, in media, rappresentava l'83% dell'entrate effettive. Nei quinquenni successivi, il disavanzo medio tende a ridursi notevolmente fino a toccare i 25 milioni nel 1877-1881, per riprendere l'ascesa nei tre quinquenni successivi toccando i 187 milioni nel 1887-88 — 1891-92; bisogna arrivare al 1902-03 — 1906-07 per avere, in media, un avanzo di 80 milioni; a questo periodo di prosperità segue la depressione economica e riappaiono i disavanzi, 61 milioni nel 1907-08 — 1911-12, i quali salgono a 387 nel biennio 1912-13 — 1913-14 a causa della guerra libica.

Considerando i singoli esercizi finanziari, dal 1862 al 1897-98 i bilanci si chiusero con una serie ininterrotta di disavanzi, le cui quote massime si ebbero nel 1866, con 678 milioni e nel 1888-89 con 488 milioni e il minimo nel 1879 con 8 milioni e 1897-98 con 11 milioni; 11 esercizi, dal 1889-99 al 1908-09, si chiusero con avanzi di cui la cifra massima si ebbe nel 1906-07 con + 92 milioni; dal 1909-10 nella cifra modesta di 10 milioni, si inizia la nuova serie dei disavanzi, che tocca i 556 nel 1912-13.

Oltre alle cause ricordate - guerre d'indipendenza prima e guerra libica in seguito - concorsero alla dilatazione dei disavanzi nei primi anni di vita del Regno: la riorganizzazione di tutte le amministrazioni dell'Azienda statale, i grandi lavori pubblici tra cui occuparono una quota importante la costruzione delle reti ferroviarie, il potenziamento dell'esercito per le

mutevoli vicende politiche (1862-71); in seguito la crisi economica del 1876, durata per oltre un decennio, alla quale si aggiunsero le spese occorrenti per le spedizioni militari per i possedimenti in Africa, la rottura del trattato commerciale con la Francia (1888); la crisi vinicola nonché in seguito le agitazioni di carattere politico (1890-92). Al periodo di prosperità economica (1898-99 — 1908-09) la quale mentre incrementa le entrate permette di alleviare gli oneri dei bilanci per la conversione delle rendite allora operatasi, fa seguito una nuova depressione economica (nel 1907).

Nei 51 esercizi e mezzo che vanno dal 1862 al 1912-13, le entrate e le spese effettive si riassumono nelle seguenti cifre:

	Totali	Media per ogni esercizio
	(milioni lire oro)	
Entrate effettive	65.754	1.276,7
Spese effettive	72.343	1.404,7
Disavanzi	— 6.589	— 128,0

I rendiconti antebellici permettono di fare la classificazione soltanto di alcuni importanti servizi cui ha provveduto lo Stato e cioè: interessi per debiti; opere pubbliche; difesa militare; spese di guerra; altri servizi. Quest'ultimo gruppo è eterogeneo e comprende tutte le spese non incluse negli altri gruppi che ora sono distintamente denominati: organi e servizi generali dello Stato, servizi finanziari, giustizia, educazione nazionale, colonie, beneficenza ed assistenza, culto, rappresentanza all'estero. Dei 72.343 milioni, furono spesi per gli interessi del debito 23.589 milioni, cifra cospicua, ove si rifletta che è uguale a circa un

terzo delle spese totali (32,6%); seguono poi le spese per la difesa militare 15.761 milioni (21,8%); le opere pubbliche, con 12.704 milioni (17,6%); la guerra con 1786 milioni (di cui 834 per la Libia); gli altri servizi con 18.503 milioni (25,6%).

Classificazione delle spese effettive dal 1862 al 1912-13

	(milioni di lire oro)	- rapporti percentuali
Interessi per debiti . . .	23.589	32,6
Opere pubbliche . . .	12.704	17,6
Difesa militare . . .	15.761	21,8
Spese di guerra . . .	1.786	2,4
Altri servizi	18.503	25,6
Totale . . .	72.343	100,—

I 65.754 milioni di entrate effettive sono costituiti: dai tributi delle varie forme con 57.643 milioni (87,6%); dai redditi patrimoniali con 3.422 milioni (5,2%) e delle entrate diverse con 4.689 milioni (7,2%) come appresso:

	(milioni di lire oro)		- Rapporti percentuali	
Tributi: imposte dirette . .	19.112		29,1	
» sugli affari .	9.437		14,3	
» sui consumi	15.887		24,3	
monopoli fiscali . .	9.627		14,5	
lotto	3.580		5,4	
		57.643		87,6
Redditi patrimoniali		3.422		5,2
Entrate diverse		4.689		7,2
Totale		65.754		100

b) DURANTE LA GUERRA GUERREGGIATA (1914-15 — 1918-19)

Con l'inizio della guerra mondiale l'attività finanziaria dello Stato acquista un ordine di grandezza sempre piú imponente dinanzi alle imperiose e urgentissime necessità che gli avvenimenti, assolutamente senza precedenti, maturarono. Le spese si dilatano anche per effetto della svalutazione monetaria con un crescendo vertiginoso; le entrate effettive però non riescono in alcun modo a seguire le spese, donde un dilatarsi spaventoso dei disavanzi. La tabella II (V. pag. 37) mette in evidenza le entrate e le spese effettive per il ventiquattrennio che va dal 1913-14 al 1937-38, il quale può dividersi in 5 periodi:

1) Periodo della guerra guerreggiata: 1914-15—1918-19.

2) Periodo della liquidazione delle spese di guerra: 1919-20 — 1921-22.

3) Periodo della ricostruzione del meccanismo tributario e del riassetto della finanza: 1922-23—1928-29.

4) Periodo della depressione mondiale: 1929-30—1934-35.

5) Fondazione dell'Impero: 1935-36 — 1937-38.

Gli ultimi tre periodi possono dirsi quelli della finanza fascista.

Data la grandiosità degli avvenimenti che si maturarono nell'ultimo periodo (1935-36 — 1937-38), esso è tenuto nettamente separato dagli altri per un cenno relativamente piú ampio.

Nel periodo della guerra guerreggiata le spese effettive, da 2501 milioni, in lire correnti, toccarono i 30.857 milioni, nel 1918-19, e poiché le entrate effettive da 2.287 milioni, nel 1913-14, erano salite soltanto a 7.512 milioni, il disavanzo effettivo risultava per tale esercizio di 23.345 milioni; per i cinque esercizi di questo periodo il disavanzo totale ammontava a 66.140 milioni. Il quale sarebbe stato ancora maggiore se tutte le spese avessero trovato imputazione nei competenti esercizi.

Le spese di guerra e dipendenti dalla guerra ammontano a 70.470 milioni, cifra che supera di 4000 milioni circa i disavanzi effettivi degli esercizi finanziari del periodo in esame.

Dei 70.470 milioni ricordati, sono stati spesi 58.968 milioni per le forze in armi per la condotta della guerra (esercito, marina, aeronautica, truppe metropolitane nelle colonie); 3894 milioni per pensioni di guerra ed assistenza militare; 3167 milioni per approvvigionamenti e consumi e per il traffico marittimo, distribuiti come appresso per ognuno degli esercizi finanziari:

(in milioni di lire)

	Spese totali di guerra	di cui per le forze in armi	di cui approvv.ti e consumi	di cui pensioni e assistenza ai militari
1914-15	2.387	2.280	—	30
1915-16	7.485	6.748	3	543
1916-17	13.649	11.734	591	1.010
1917-18	21.266	16.895	1.624	1.361
1918-19	25.683	21.311	949	950
Totali	70.470	58.968	3.167	3.894

c) NELL'IMMEDIATO DOPOGUERRA (1919-20 — 1921-22).

Le ingenti spese (gestioni fuori bilancio), fronteggiate con mezzi eccezionali di tesoreria e rimaste in sospeso agli effetti del bilancio, furono contabilizzate nei successivi esercizi. Perciò la punta massima delle spese si ha nel periodo della liquidazione delle spese di guerra, nel 1920-21, con 34.139 milioni; nel 1921-22, con 32.612 milioni; con disavanzi ancora elevatissimi, rispettivamente di 20.955 milioni e 17.168 milioni. A tali disavanzi avevano contribuito le spese di guerra; 22.339 milioni nel 1920-21 e 18.264 milioni nel 1921-22.

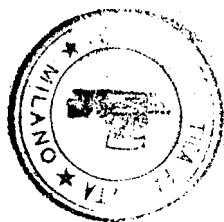
La ripartizione delle spese dipendenti dalla guerra si modifica acquistando un'importanza relativa crescente quelle riferentisi agli approvvigionamenti e consumi e per i trasporti marittimi, raggiungono in questo triennio, da 3.167 del quinquennio precedente, i 14.733 milioni; spettano poi alle forze in armi 18.827 milioni ed alle pensioni privilegiate e all'assistenza militare 4.964 milioni, distribuiti per i singoli esercizi come appresso:

(in milioni di lire)

	Spese totali di guerra	di cui per le forze in armi	di cui approvv.ti e consumi	di cui pensioni e assistenza ai militari
1919-20	12.424	7.106	674	1.617
1920-21	22.339	7.647	5.459	1.741
1921-22	18.264	4.074	8.600	1.606
	53.027	18.827	14.733	4.964

Le altre spese dipendenti dalla guerra non ricordate si riferiscono all'assistenza dei profughi di guerra, rimpatrio di cittadini italiani, ai risarcimenti per danni di

guerra; ricostruzioni nelle terre liberate e redente ecc.

Caratteristiche comuni dei due periodi testé ricordati sono che: le spese per i servizi dello Stato di carattere normale aumentano lentamente e non in relazione alla svalutazione monetaria, ad eccezione delle spese per gli interessi dei debiti; i piú importanti servizi pubblici a carattere prevalente industriale si chiudono con enormi e crescenti disavanzi; nel 1921-22 le ferrovie e le poste e telegrafi gravano sul bilancio statale per 1.757 milioni (v. *Aziende autonome*).

VI

LA GESTIONE DEL BILANCIO DALL'AVVENTO DEL FASCISMO (1922-23) AL 1934-35

a) RIORDINAMENTO TRIBUTARIO E ASSESTAMENTO FINANZIARIO

A partire dal 28 ottobre 1922 la responsabilità della gestione finanziaria spetta al Governo fascista: il cui primo grave compito fu quello di liquidare il passato e nello stesso tempo riordinare la contabilità, ricostruire il meccanismo tributario sconquassato dai caotici provvedimenti bellici e postbellici; soprattutto era urgente assicurare i mezzi normali per far fronte alle necessità del bilancio. Opera imponentissima resa ancora piú ardua dalle oscillazioni monetarie; fu emanato quindi un complesso di provvedimenti energici anche nella loro applicazione tendenti agli scopi ricordati.

Al ministro delle finanze, Alberto De' Stefani, fu affidata dal Duce la grave ed urgente opera dell'assestamento finanziario, opera che fu compiuta con sapienza e con fecondità di risultati immediatamente tangibili.

Infatti, per l'incremento delle entrate e la riduzione delle spese, il disavanzo da 17.168 milioni, nel 1921-22, si riduce a 3.260 milioni, nel 1922-23, e a

Tabella II

Entrate e spese effettive dal 1913-14 al 1937-38

(cifre elaborate)

(in milioni di lire correnti)

Esercizii finanziarii	Entrate	Spese	Avanzi (+) Disavanzi (—)
1913-14 . .	2.287	2.501	— 214
1914-15 . .	2.317	5.224	— 2.907
1915-16 . .	3.014	10.550	— 7.536
1916-17 . .	4.090	16.920	— 12.830
1917-18 . .	5.812	25.334	— 19.522
1918-19 . .	7.512	30.857	— 23.345
1919-20 . .	10.210	21.704	— 11.494
1920-21 . .	13.184	34.139	— 20.955
1921-22 . .	15.444	32.612	— 17.168
1922-23 . .	15.912	19.172	— 3.260
1923-24 . .	17.275	18.264	— 989
1924-25 . .	18.641	18.202	+ 439
1925-26 . .	20.201	18.107	+ 2.094
1926-27 . .	20.564	20.964	— 400
1927-28 . .	19.284	19.481	— 197
1928-29 . .	20.186	19.711	+ 475
1929-30 . .	19.837	19.827	+ 10
1930-31 . .	20.386	21.045	— 659
1931-32 . .	19.324	23.282	— 3.958
1932-33 . .	18.207	21.829	— 3.622
1933-34 . .	18.046	24.504	— 6.458
1934-35 . .	18.807	20.908	— 2.101
1935-36 . .	20.363	33.096	— 12.733
1936-37 . .	24.695	41.243	— 16.548
1937-38 (p.) .	20.596	32.769	— 12.173

989 milioni, nel 1923-24. Nel primo anno, esattamente nove mesi, di gestione finanziaria del Governo fascista si ebbe un miglioramento nel bilancio di 13.908 milioni.

Le cifre esposte, per scopi di comparabilità, sono quelle risultanti da nostre complesse elaborazioni; le quali, per altro, documentano meglio lo sforzo per l'assestamento del bilancio operato dal Governo fascista, anche se dalle cifre elaborate risulta in qualche esercizio un tenue disavanzo, laddove secondo i rendiconti risulta un avanzo. Secondo questi ultimi, il disavanzo del 1921-22 risulta in 15.760 milioni, mentre dalle cifre elaborate in 17.168 milioni; il miglioramento nel primo anno di gestione fascista fu perciò non di 12.361 milioni, ma, come testé ricordato, di 13.908 milioni. Ad ogni modo nella tabella II (v. pagina 37) si espongono le cifre risultanti dai rendiconti per tutto il periodo considerato.

In seguito, fino al 1929-30, il bilancio risulta in equilibrio; in tale periodo, cessate le urgenze dipendenti dalla guerra, la erogazione delle spese viene fatta per il miglioramento di tutti i servizi civili, per l'intensificazione delle opere pubbliche ed altre aventi scopi di progresso economico e sociale.

La saldezza del risanato bilancio resiste allorché un altro provvedimento viene attuato: quello della rivalutazione e della stabilizzazione della lira, voluta decisamente dal Duce.

b) LA DEPRESSIONE ECONOMICA

La depressione economica, iniziatasi nel 1929, sconvolge l'economia di tutti i Paesi e di riflesso si ripercuote su quella nazionale; tuttavia, in piena crisi, le

TABELLA III

Entrate e spese effettive risultanti dai rendiconti

(in milioni di lire correnti)

Esercizii finanziarii	Entrate	Spese	Avanzi (+) Disavanzi (—)
1913-14 . .	2.524	2.688	— 164
1914-15 . .	2.560	5.395	— 2.835
1915-16 . .	3.734	10.625	— 6.891
1916-17 . .	5.345	17.595	— 12.250
1917-18 . .	7.533	25.299	— 17.766
1918-19 . .	9.676	32.452	— 22.776
1919-20 . .	15.207	23.093	— 7.886
1920-21 . .	18.820	36.229	— 17.409
1921-22 . .	19.701	35.461	— 15.760
1922-23 . .	18.803	21.832	— 3.029
1923-24 . .	20.582	21.000	— 418
1924-25 . .	20.440	20.023	+ 417
1925-26 . .	21.043	20.575	+ 468
1926-27 . .	21.450	21.014	+ 436
1927-28 . .	20.072	19.575	+ 497
1928-29 . .	20.201	19.646	+ 555
1929-30 . .	19.838	19.668	+ 170
1930-31 . .	20.387	20.891	— 504
1931-32 . .	19.324	23.191	— 3.867
1932-33 . .	18.217	21.766	— 3.549
1933-34 . .	18.057	24.434	— 6.377
1934-35 . .	18.817	20.847	— 2.030
1935-36 . .	20.371	33.057	— 12.686
1936-37 . .	24.702	40.932	— 16.230
1937-38 (p.) .	20.596	32.769	— 12.173

entrate effettive resistono gagliardamente, toccando una delle punte piú elevate dal 1913-14 in poi, 20.386 milioni nel 1930-31; in seguito subiscono una flessione, mentre nuove spese si rendono necessarie per fronteggiare le esigenze derivanti dalla crisi: si volle combattere la disoccupazione e venire nello stesso tempo in aiuto delle forze produttive della nazione per predisporre l'attrezzatura economica per un'efficiente ripresa.

Notevoli sono state le spese erogate per lo sviluppo delle opere pubbliche, per l'incremento economico della nazione; in queste ultime spese sono comprese quelle per la bonifica integrale, la quale, nata come compito di semplice riassetto idraulico, si è trasformata ad opera del Fascismo in uno strumento di politica rurale; dalla costituzione dell'apposito sottosegretariato (1928-29) a tutto il 1934-35, in media, sono stati spesi per la bonifica integrale 560 milioni.

Per la battaglia del grano e per il miglioramento tecnico dell'agricoltura dal 1925-26 al 1934-35 le spese ammontano a 268 milioni; per ogni esercizio, in media 27,8 milioni.

Anche il credito, fattore di risanamento e di rafforzamento delle aziende utili, è stato reso piú efficiente per i miglioramenti apportati alla sua organizzazione, mediante la creazione dell'Istituto mobiliare, dell'Istituto della ricostruzione industriale e del Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento. Nell'esercizio 1933-34, ancora influenzato dalla depressione economica, si ha il forte disavanzo di 6458 milioni; ma esso è soprattutto dovuto ai provvedimenti di carattere eccezionale adottati dal Governo per debellare il disavanzo.

La manovra per equilibrare il bilancio è stata allora

rivolta soprattutto a ridurre le spese comprimibili senza compromettere l'efficienza dei servizi pubblici e senza sensibili rinunce nel promuovimento della privata economia e dell'attrezzatura economica della nazione.

Si convertí nel 1933-34 il consolidato in redimibile e gli oneri derivati da tale operazione sono stati di 3036 milioni; tenuto conto dei quali il disavanzo normale si riduce da 6458 a 3422 milioni.

È da ricordare ancora che in conseguenza della riforma della finanza locale del 1931 il bilancio dello Stato venne ad essere gravato di una spesa che, per ognuno dei 4 esercizi, si aggira sui 650 milioni.

Nell'esercizio 1934-35 gravano le prime spese di carattere eccezionale per l'Africa Orientale in 975 milioni; non tenendo conto di tale onere il disavanzo del 1934-35 si riduce a 1126 milioni di cui 840 milioni per sovvenzioni alle ferrovie dello Stato.

La gestione del bilancio mostrava un forte miglioramento e tendeva decisamente verso il pareggio, secondo il piano prestabilito dal Duce e annunziato nel discorso alla Camera dei deputati il 26 agosto 1934.

Il quale discorso è qui ricordato per ribadire che un principio fondamentale che ha sempre ispirato la finanza fascista è quello che il bilancio deve essere in equilibrio; il pareggio del bilancio essendo ritenuto il presupposto della soluzione di tutti gli altri problemi che si riconnettono direttamente o indirettamente al riassetto della vita economica della nazione.

Il problema del risanamento finanziario era stato impostato in due discorsi alla Camera dei deputati, il 13 gennaio 1934, secondo le direttive del Duce, dall'allora ministro delle finanze:

« Nel campo economico - diceva il ministro - il Regime è intento a realizzare la missione precorritrice del Duce con quel ritmo piú celere che l'esperienza suggerisce, e da questo nuovo assetto le attività produttive trovano elementi sicuri di maggiore efficenza e di piú alto armonico rendimento; occorre che a quest'opera si accompagni il solido assestamento del bilancio dello Stato, perché la rinnovata economia trovi l'ambiente piú adatto al suo florido sviluppo senza interferenze ritardatarie.

« Verso quest'obbiettivo, per ordine del Duce, viene indirizzata la gestione finanziaria dello Stato con quella gradualità che caratterizza il Fascismo, con quella sensibilità umana che non sa concepire la vita di un grande popolo espressa solo in cifre contabili, ma allo stesso tempo, con la coraggiosa fermezza che assicura il raggiungimento della meta ».

Il 28 aprile 1934, tali direttive sono sanzionate dalla parola del Sovrano, il quale dichiarava ancora, nell'inaugurare la 29ª legislatura del parlamento: « Il problema che esige una soluzione senza ulteriori ritardi è quello del bilancio, che deve sanare il suo *deficit*, ristabilendo l'equilibrio fra entrate e spese ».

Successivamente, intervennero piú decisive le dichiarazioni del Duce, nel ricordato discorso del 26 maggio 1934 alla Camera dei deputati:

« Bisogna realizzare il pareggio del bilancio, assolutamente, perché né una famiglia né uno Stato può vivere facendo ininterrottamente dei debiti.

« Ad un certo punto l'acqua arriva alla gola e allora, per aver voluto evitare le tempestive necessarie misure, vi troverete nella necessità di prenderne delle draconiane.

« Non possiamo indebitarci, perché tutto il denaro che va allo Stato, viene in una certa aliquota sottratto all'economia della Nazione » (1).

Gli aspetti peculiari assunti dalla finanza italiana per i grandi avvenimenti che si maturarono negli ultimi tre esercizi, la conquista e la valorizzazione dell'Impero, sono esaminati in seguito. Opportuno è dare prima alcuni cenni: *a*) della modificazione dell'ampiezza dei vari servizi di cui le spese sono la espressione; *b*) della politica tributaria; *c*) e della situazione patrimoniale a fine 1934-35, esercizio col quale si chiude un ciclo non solo della finanza fascista ma anche della finanza italiana dalla costituzione del Regno.

Le spese effettive secondo i servizi.

Fino al 1924-25 gravarono in misura ingente le spese di guerra e dipendenti dalla guerra; in alcuni esercizi esse assorbirono oltre l'83% delle spese totali, riducendosi al 21,33% nel 1924-25; tenuto conto degli oneri che si ripercossero sui bilanci successivi a tutto il 1934-35, le spese di guerra ammontarono a 152 miliardi circa.

In via di eliminazione per un fenomeno naturale, le spese dipendenti dalla guerra mondiale, non essendo costituite che dalle pensioni privilegiate ai mutilati di guerra e alle famiglie dei caduti, assorbono una piccola percentuale nel 1934-35.

La tabella IV dà un quadro dei piú importanti gruppi di spese classificati a seconda dei servizi.

(1) *Scritti e discorsi* di Benito Mussolini dal gennaio 1934 al 4 novembre 1935 (XII - XIV Era Fascista) Milano, Hoepli, 1935 - XIV, pag. 76.

TABELLA IV

Spese effettive classificate secondo i servizi
(cifre elaborate in milioni di lire correnti)

	1913-14	1920-21	1928-29	1934-35	1935-36	1936-37
Interessi di debiti	534	3856	4449	4469	5132	5650
Spese di guerra .	183	18264	1407	1166	1162	1175
Sovvenzioni alle ferrovie e poste e telegrafi . .	—	1757	—	840	350	—
Organi e servizi generali dello Stato	164	262	383	385	627	987
Servizi finanziari	237	1385	1838	1740	2248	2180
Giustizia . . .	95	373	495	484	499	529
Difesa militare .	650	2162	4289	4186	5042	5830
Costruzione strade ferrate . .	50	411	290	72	132	41
Opere pubbliche .	175	975	1832	1989	1857	2010
Incremento economico della Nazione . . .	77	671	658	1184	1286	1414
Educazione nazionale	156	1042	1394	1687	1705	1810
Colonie	14	282	494	447	487	437
Beneficenza e assistenza sociale .	20	239	166	203	212	260
Servizi di culto .	1	53	825	70	70	70
Regie rappres. all'estero . . .	15	41	182	171	191	282
Servizi di polizia	130	839	1009	940	960	1049
Spese eccezionali comprese quelle dell'A. O. I. .	—	—	—	975	11136	17519
Totali	2501	32612	19711	20908	33096	41243

Merita uno speciale rilievo il gruppo di spese intitolato "Incremento economico della Nazione", il quale ha scopi analoghi a quelli che perseguono le spese per le opere pubbliche: si è già fatto cenno avanti delle cause del loro sviluppo, specialmente nel periodo della depressione economica.

Si dilatano anche le spese per l'educazione nazionale in dipendenza anche della riforma delle finanze locali attuata nel 1931 e per la quale lo Stato si è assunto l'onere dei maestri elementari; anche in questo campo si volle assumere unità di direttive.

L'onere totale che grava sul bilancio statale in conseguenza della riforma testé ricordata, per trasferimento di altri servizi, prima lasciati ai comuni e alle province, in cifra tonda ascende, come si è già accennato, a circa 650 milioni.

Le spese di personale.

Le spese, oltre che secondo i servizi, si designano secondo i mezzi dei quali si serve lo Stato per il raggiungimento dei propri fini.

Uno di questi mezzi è costituito dagli uomini; dal complesso cioè di tutti gli impiegati di qualunque grado e categoria che fanno parte dell'amministrazione statale.

Anche in questo campo il Governo fascista rinnovò profondamente, eliminando le sperequazioni che esistevano nel passato stabilendo, tra l'altro, che le retribuzioni fossero ripartite in unica misura per ciascun grado, previo un riordinamento gerarchico delle amministrazioni, equiparando il trattamento economico tra impiegati dello stesso grado e, sovrattutto, varian-

dolo tempestivamente in relazione alla modificazione della potenza di acquisto della moneta.

L'ammontare degli stipendi e di altre retribuzioni, delle pensioni normali e di quelle di guerra risulta come appresso:

TABELLA V

Spese per il personale in servizio attivo e in pensione

(in milioni di lire correnti)

Amministr. generale dello Stato	In servizio attivo	In pensione	Pensioni di guerra	TOTALE
1913-14	536	93	—	629
1925-26	4640	679	1278	6597
1928-29	4507	809	1212	6528
1934-35	4738	872	1058	6668
1935-36	4738	897	1046	6681
1936-37	5143	910	800	6853
Aziende autonome				
1913-14	672	120	—	792
1925-26	2355	437	—	2792
1928-29	2998	464	—	3462
1934-35	2265	552	—	2817
1935-36	2257	585	—	2842
1936-37	2389	579	—	2968

Nel bilancio generale dello Stato gravano, nel 1934-35, per il personale in servizio attivo e in pensione 6668 milioni, di cui 872 milioni per le pensioni ordinarie e 1058 per quelle privilegiate di guerra; nel 1936-37, 6853 milioni di cui 5143 milioni per il personale in servizio attivo; l'aumento è dovuto ai miglioramenti economici concessi al personale.

Nelle aziende autonome sono comprese anche le

ferrovie, alle quali spettano rispettivamente per il 1934-35 e 1936-37 per personale in servizio attivo 1559 e 1523 milioni e per quello in pensione 427 e 435 milioni. L'onere complessivo delle pensioni però al personale ferroviario è stato di 552 milioni, nel 1934-35, e 554 milioni, nel 1936-37, sostenuto, per la differenza, da un apposito fondo a carico dell'amministrazione ferroviaria.

Meglio appare la profonda trasformazione nella erogazione delle spese nell'ultimo tredicennio e cioè dal 1922-23 al 1934-35, qualora esse vengano confrontate col periodo precedente che va dal 1913-14 al 1921-22.

In tutto il ventunennio 1913-14 — 1934-35 le spese ammontano a 445.137 milioni di cui, nel 1913-14 — 1921-22, 189.431 milioni; furono erogati per la guerra 123.681 milioni (65,21%); 6089 milioni per le opere pubbliche (3,22%); 10.376 milioni (5,46%) per la difesa militare e appena 33.301 milioni per tutti gli altri servizi statali (17,46%).

Attenuatesi ed in via di eliminazione le spese dipendenti dalla guerra, l'èra della nuova finanza è caratterizzata dall'incremento dei lavori pubblici per i quali sono stati erogati 39.005 milioni (14,80%). Per tutti gli altri servizi statali sono stati spesi 73.898 milioni (28,89%); non sono state per altro trascurate le dotazioni per la difesa militare per mantenerla in piena efficienza; all'uopo sono stati erogati 53.313 milioni (21%).

Gli sforzi sostenuti per la condotta della guerra e i disavanzi di bilancio per altre contingenze pesano sulla finanza attuale sotto forma di indebitamento.

Le cifre ricordate comparabili contabilmente, sono

ancora eterogenee per la variazione del potere di acquisto della moneta; le lire correnti sono state perciò ridotte in lire oro del 1913-14; l'ordine di grandezza si attenua, ma emerge sempre l'ampiezza assunta dalla finanza degli ultimi tempi (cfr. tab. VI).

TABELLA VI

	Milioni di lire correnti			Milioni di lire oro		
	1913-14 1921-22	1922-23 1934-35	1913-14 1934-35	1913-14 1921-22	1922-23 1934-35	1913-14 1934-35
Interessi per debiti	15.984	61.303	77.287	7.478	15.496	22.974
Opere pubbliche	6.089	39.005	45.094	3.183	9.672	12.855
Difesa militare	10.376	53.313	63.689	5.450	13.472	18.922
Spese di guerra	123.681	28.187	151.868	62.730	6.846	69.576
Altri servizi	33.301	73.898	107.199	10.321	21.469	31.790
Totali	189.431	255.706	445.137	89.162	66.955	156.117

Incremento delle entrate e delle spese in rapporto alla popolazione.

Incremento territoriale dello Stato e della popolazione, estensione dell'attività statale in piú vasti campi economici e sociali, estensione che in Italia si concreta nell'ordinamento corporativo, sono i fattori dell'incremento delle spese, le quali trovano i maggiori mezzi nell'aumentata ricchezza nazionale.

Per avere un'idea piú precisa dell'incremento delle spese e delle entrate occorre perciò tener conto di uno di tali fattori, facilmente valutabile: la popolazione.

Si danno perciò le aliquote medie per abitante, per ogni quinquennio, delle entrate e delle spese effettive in lire oro dalla costituzione del regno al 1934-35:

TABELLA VII

Aliquote medie per abitante in lire oro delle entrate e spese effettive

Periodo	ENTRATE Cifre assolute	ENTRATE Num. indici 1872-76 = 100	SPESE Cifre assolute	SPESE Numeri indici 1872-76 = 100
1862-66	22,27	64,2	42,27	124,5
1867-71	29,03	83,7	36,42	98,1
1872-76	34,68	100,0	37,10	100,0
1877-81	38,53	111,1	40,46	109,0
1882 — 1886-87	44,23	126,8	49,13	132,8
1887-88 — 1891-92	44,66	128,7	56,96	153,3
1892-93 — 1896-97	42,72	123,1	46,15	124,4
1897-98 — 1900-01	46,03	132,7	45,28	122,0
1902-03 — 1906-07	52,03	150,0	49,89	134,0
1907-08 — 1911-12	57,53	165,9	59,27	159,6
1912-13 — 1913-14	65,81	180,9	78,49	211,5
1914-15 — 1918-19	85,23	245,7	324,60	874,8
1919-20 — 1923-24	105,89	305,3	194,92	525,5
1924-25 — 1928-29	117,84	339,4	115,31	310,7
1929-30 — 1933-34	123,63	327,6	142,88	385,2
1934-35	119,11	343,4	131,89	353,4

Le aziende autonome.

Accanto al bilancio generale di cui finora ci siamo occupati esistono ancora i bilanci delle aziende autonome, di alcuni servizi cioè che invece di essere gestiti direttamente dallo Stato hanno gestione autonoma, le entrate e le spese di loro pertinenza essendo registrate in bilanci separati. Per avere una compiuta visione dell'ampiezza dell'attività finanziaria statale occorre perciò tener conto dei medesimi. Punto fondamentale da tener presente è che i saldi attivi e passivi dei bilanci delle aziende autonome hanno una ripercussione immediata sul bilancio generale, il quale

si avvantaggia degli avanzi e sostiene gli oneri dei disavanzi.

Volendo quindi fare un bilancio integrale, intendendo per tale il bilancio generale dello Stato piú i diversi bilanci delle aziende autonome, si modificano per uguale ammontare le entrate e le spese effettive, ma restano immutati i risultati finali.

La piú antica azienda autonoma è quella delle Ferrovie, la quale è stata costituita nel 1905; a partire dal 1924-25 il Governo fascista, allo scopo di dare un migliore assetto ad alcuni servizi a carattere prevalentemente industriale o per raggiungere piú adeguatamente le finalità dello Stato nell'attrezzatura produttiva dell'economia nazionale, ha creato numerose aziende tra cui le piú importanti sono: Poste, telegrafi e telefoni (1924-25); Monopoli di Stato (tabacchi, sale, chinino) (1928-29); Aziende demaniali (1926-27); Istituto poligrafico dello Stato (1929-30); Azienda della strada (1928-29).

Alle dette aziende si potrebbe ancora aggiungere il fondo speciale delle corporazioni, il quale alimentato da una quota-parte dei contributi sindacali obbligatori costituisce la gestione di un servizio speciale al fine di integrare l'opera dello Stato per quanto si riferisce, in modo speciale, ai fini corporativi; ma da tale fondo si fa astrazione come pure dall'azienda dell'Istituto poligrafico dello Stato.

La struttura dei bilanci delle aziende autonome, nelle linee fondamentali, è identica a quella del bilancio generale dello Stato; ognuno di essi è allegato al rendiconto dei vari ministeri ad eccezione di quello dell'Istituto poligrafico inserito nel conto patrimoniale.

Si mettono in evidenza dal 1930-31 in poi, le cifre

che si compensano in entrata e in spesa delle singole aziende autonome; nonché le cifre calcolate per il 1913-14 e 1921-22, epoca in cui i servizi di cui trattasi, ad eccezione delle Ferrovie, erano incorporati nel bilancio generale dello Stato.

TABELLA VIII

Entrate e spese effettive, che si compensano, delle aziende autonome

(milioni di lire correnti)

	Ferrovie	Monop. di Stato	Poste e telegrafi	Telefoni	Aziende deman.	TOTALI
1913-14	594	90	148	(1)	—	832
1921-22	2969	837	638	(1)	—	4444
1931-32	3575	793	907	64	17	5356
1932-33	3127	778	895	71	17	4888
1933-34	3040	740	924	76	16	4796
1934-35	2972	656	886	83	17	4614
1935-36	3428	666	896	90	19	5099
1936-37	3764	733	930	101	22	5550

Delle spese dell'Azienda autonoma della strada si è già tenuto conto nella elaborazione delle cifre del bilancio generale; per conoscere l'importante attività di quest'azienda si mettono in evidenza le spese effettive sostenute sin dalla sua istituzione:

1928-29	446 milioni	1933-34	429 milioni
1929-30	537 »	1934-35	440 »
1930-31	485 »	1935-36	470 »
1931-32	443 »	1936-37	407 »
1932-33	373 »		

---

(1) Comprese nelle Poste e telegrafi.

Delle aziende menzionate la piú importante è quella delle Ferrovie, i cui risultati di gestione contribuirono in alcuni esercizi ad aggravare i disavanzi del bilancio generale.

Dopo un primo disavanzo di 34 milioni nel 1918-19, rapidamente si toccò un massimo di 1252 milioni nel 1921-22. Nel terzo anno di gestione fascista il disavanzo fu debellato grazie a un complesso di provvedimenti energici di varia natura; nel 1924-25 si apre la serie degli avanzi toccando un massimo di 405 milioni nel 1925-26.

La crisi economica e la concorrenza degli automezzi in continuo sviluppo determinarono nel 1931-32 nuovi disavanzi.

Le entrate ferroviarie subirono una fortissima contrazione, mentre le spese non poterono essere compresse che entro certi limiti per non compromettere l'andamento presente e futuro dell'azienda.

La azienda postale e telegrafica e quella dei telefoni contribuirono nell'immediato dopoguerra, al pari delle ferrovie, ad aggravare gli oneri del bilancio.

L'opera del Governo fascista, anche in questo campo, in breve tempo, dopo due esercizi, ristabilisce l'equilibrio dell'azienda postale e telegrafica; ed ottiene anzi degli avanzi che si sono sempre piú rafforzati e consolidati.

Buoni risultati ha dato l'azienda dei Monopoli di Stato.

Gli avanzi e i disavanzi delle Ferrovie e delle Poste telegrafi e telefoni ebbero il seguente andamento:

Avanzi e disavanzi di alcune aziende autonome.

	Ferrovie	Poste, telegrafi e telefoni	Monopoli fiscali
1918-19	— 34	— 94	
1919-20	— 851	—301	
1920-21	—1135	—490	
1921-22	—1252	—506	
1922-23	— 884	—389	
1923-24	— 401	—112	
1924-25	+ 190	+ 45	
1925-26	+ 405	+186	
1926-27	+ 142	+164	
1927-28	+ 110	+111	
1928-29	+ 196	+143	+136
1929-30	+ 82	+172	+182
1930-31	— 4	+172	+146
1931-32	— 201	+157	+130
1932-33	— 622	+105	+103
1933-34	— 800	+108	+130
1934-35	— 840	+112	+202
1935-36	— 350	+142	+239
1936-37	+ 178	+164	+249

L'azienda ferroviaria, dopo una serie di disavanzi, nel 1936-37, ha chiuso con un avanzo di 178 milioni. Tale risultato è dovuto ad una serie di provvidenze dirette, da una parte, ad una migliore sistemazione dei rapporti contabili fra l'azienda e lo Stato, e, dall'altra, ad una piú efficace disciplina dei trasporti. A determinare l'avanzo ricordato hanno contribuito oltre che l'aumento dei prodotti del traffico, la riduzione del saggio d'interesse dal 5% al 4% sui capitali forniti dal tesoro dal 1911-12 al 1933-34, i contributi versati dallo Stato pel fondo pensioni e sussidi e per la elettrificazione delle linee nonché l'utile netto della

gestione del monopolio degli acquisti all'estero di carbone e dei metalli: complessivamente un risparmio di spesa di circa 600 milioni.

Le imposte e la politica tributaria.

Le entrate effettive sono costituite da due categorie: la piú importante è quella che comprende i tributi; l'altra categoria, entrate non derivanti da tributi, comprende i redditi patrimoniali dello Stato, i rimborsi e concorsi e le entrate diverse.

Si è avanti accennato che, nel periodo bellico e post-bellico, l'accelerato incremento delle spese era seguito stentatamente da quello delle entrate il quale, in gran parte, era dovuto ai rimborsi e concorsi e alle entrate diverse. I tributi, alimento fondamentale della finanza statale moderna, gittavano somme assolutamente inadeguate per le urgenti e imponentissime necessità belliche. Invero l'ordinamento tributario italiano, rimasto, nelle grandi linee, quello che era stato creato dalle leggi fondamentali del 1864-65, si trovava impreparato ad assolvere i compiti grandiosi che, per la guerra, si erano venuti maturando.

Tra i principali suoi difetti si ricordano: l'altezza eccessiva delle aliquote, che generava vasta evasione. Per quanto si riferisce alle imposte sui redditi, gli imponibili erano notevolmente inferiori ai redditi effettivi; donde gravi sperequazioni ed una scarsissima elasticità.

La politica tributaria di guerra e dell'immediato dopoguerra si ispirò all'unico criterio, quello del pronto ed immediato rendimento fiscale, sfruttando al massimo le antiche fonti mediante un disordinato ed em-

pirico inasprimento delle aliquote con scopi confiscatori che presero la configurazione di numerosi nuovi tributi che tendevano a colpire nuove fonti di reddito; ma si trattava sempre della stessa materia imponibile. Attuati tali provvedimenti in una fase di continua svalutazione monetaria, è facile intuire di quanto sia stata aggravata la preesistente sperequazione, mentre il rendimento per l'erario era scarso o evanescente.

Si istituirono due nuove imposte con carattere di eccezionalità: quella che, prima denominata sui profitti di guerra (1919), diventò in seguito di avocazione totale dei profitti stessi e l'imposta straordinaria sul patrimonio (nel 1919): le quali vennero è vero a colpire nuova materia imponibile, ma per la loro struttura tecnica e per il metodo di applicazione non furono scevre di inconvenienti dal punto di vista della perequazione tributaria. Tuttavia esse ebbero il compito di preparare e favorire il passaggio dalla finanza straordinaria a quella di pace e di sorreggere le entrate statali nell'immediato dopoguerra e nella depressione mondiale.

Per avere un'idea dello scarso rendimento delle tre vecchie imposte dirette (sui terreni, sui fabbricati e di ricchezza mobile) basta riflettere che il gettito di tutte le imposte dirette ascendeva a milioni 4187 nel 1920-21 e a milioni 5087 nel 1921-22, di cui spettavano alle due imposte straordinarie sui profitti di guerra e sul patrimonio, rispettivamente milioni 2520 (60%) e 2350 (46,19%).

Ad evitare il progressivo inaridimento delle imposte normali, fondamentali per il bilancio, e attuare la ricostruzione finanziaria ed economica, il Governo fascista iniziò immediatamente la riforma del sistema

tributario, ispirandosi al concetto di gradualità e cioè di possibilità di attuazione della medesima senza compromettere nello stesso tempo le supreme esigenze del bilancio. La manovra fu lenta, ma metodica, costante e agente in profondità.

Abolite le soprastrutture create dalla guerra, le tre imposte dirette furono ricondotte alla loro antica semplicità introducendo per altro importanti modificazioni perché i redditi imponibili rispondessero a quelli effettivi.

Per raggiungere una maggiore perequazione nella distribuzione del carico tributario, si sono introdotte l'imposta complementare progressiva sul reddito e quella sui celibi, in armonia anche con le direttive demografiche del Regime.

Non furono trascurate le imposte sui consumi e quelle sui trasferimenti, le quali furono semplificate; per tutti i tributi le aliquote sono state diminuite. Tra le stravaganze cui era pervenuta la legislazione bellica e post-bellica basta ricordare le aliquote dell'imposta di successione, la quale era stata trasformata in uno strumento pernicioso di persecuzione, di confisca e di dissolvimento della proprietà familiare.

Le costanti direttive della politica tributaria del Regime si possono riassumere: semplicità e sveltezza nell'applicazione dei tributi, eliminando le asprezze e le esagerazioni; inesorabile repressione della evasione fiscale; perfezionamento dei metodi di accertamento; certezza nel pagamento dei tributi. Presupposto della perequazione tributaria è che il fisco conosca l'ammontare effettivo della ricchezza di tutti i contribuenti, cosí il tributo può essere pagato nella misura e nei modi voluti dalla legge.

Merita, tra gli altri, particolare ricordo la legge (t. u. 17 settembre 1931, n. 1608) per le violazioni delle leggi d'imposta (omessa ed infedele denuncia, morosità nei pagamenti), la quale diede ottimi risultati ove si consideri che le nuove dichiarazioni dei redditi per le imposte dirette, da 97.606 nel 1930, sono salite a 168.534, nel 1933, a 201.160, nel 1935 e a 219.290, nel 1937.

Oltre alla istituzione della imposta sui celibi e alla riforma della imposta di successione aventi, sotto diversi aspetti, scopi di carattere demografico, il Governo fascista volle dare indirettamente un premio alle famiglie, le quali hanno raggiunto il fine propostosi dal legislatore per l'incremento della popolazione, accordando l'esenzione totale dal pagamento dei tributi o concedendo larghe facilitazioni alle famiglie numerose.

A coronamento della ricostruzione del meccanismo tributario statale si ebbe nel 1931 la riforma della finanza degli enti locali e, per quanto riguarda i tributi, uno dei criteri prevalenti è stato: unità del contribuente e cioè della sua capacità contributiva; in altri termini la distribuzione del carico tributario dev'essere considerata nel complesso, stato ed enti pubblici minori, unico essendo il contribuente ed identico il rinnovantesi flusso del reddito nazionale.

Il gettito delle imposte.

I tributi erariali si possono distinguere in tre grandi gruppi: imposte sui redditi, imposte sullo scambio della ricchezza e imposte sui consumi; dal 1913-14 al 1934-35 ebbero il seguente sviluppo (cfr. tab. IX):

Tabella IX

Gettito delle imposte dal 1913-14 al 1934-35

	Imposte dirette	Imposte sullo scambio della ricchezza	Imposte indirette sui consumi comprese le privative	TOTALI
1913-14	560	338	1.067	1.965
1914-15	602	341	923	1.866
1915-16	721	399	1.220	2.340
1916-17	1.058	537	1.598	3.193
1917-18	1.531	690	2.019	4.240
1918-19	2.065	930	2.412	5.407
1919-20	2.334	1.392	3.203	6.929
1920-21	4.187	2.015	4.620	10.822
1921-22	5.087	2.225	5.864	13.176
1922-23	4.604	2.289	6.449	13.342
1923-24	5.626	2.808	6.690	15.124
1924-25	5.569	3.239	7.190	15.998
1925-26	5.956	3.718	8.166	17.840
1926-27	6.186	3.792	8.325	18.303
1927-28	5.595	3.152	8.349	17.096
1928-29	5.308	3.322	9.105	17.735
1929-30	5.192	3.168	8.814	17.174
1930-31	5.004	3.674	9.207	17.885
1931-32	4.897	3.726	8.612	17.235
1932-33	4.644	3.582	8.116	16.342
1933-34	4.539	3.442	8.026	16.007
1934-35	4.539	3.619	8.261	16.419
Totali	85.804	52.398	128.236	266.438

Da 13.176 milioni nel 1921-22, dopo tre anni di gestione fascista i tributi avevano raggiunto i 15.998 milioni, per toccare il massimo di 18.303 milioni nel 1926-27; a causa della depressione economica subirono una flessione fino a scendere a 16.007 milioni, nel 1933-34; per altro negli anni piú duri della crisi resi-

stettero gagliardamente e già si delineava una decisa ripresa nel 1934-35.

Tenuto conto dell'incremento della popolazione e del mutato potere di acquisto della moneta, le variazioni dei tributi sono state:

	Aliquote per abitante	
	in lire oro	numero indice
1913-14	55,76	100
1914-15 — 1918-19 . . .	64,25	115,2
1919-20 — 1923-24 . . .	85,38	153,1
1924-25 — 1928-29 . . .	103,69	185,3
1929-30 — 1933-34 . . .	109,88	193,3
1934-35	103,35	185,3

VII

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

Relazione tra la gestione del bilancio e quella del patrimonio.

Si è già ricordato che il movimento delle entrate e spese effettive è fondamentale perché i saldi attivi e passivi incidono direttamente il patrimonio, una eccedenza di entrate significando una nuová disponibilità di ricchezza che si aggiunge al patrimonio preesistente; un'eccedenza di spese invece un maggior consumo di ricchezza che si risolve in una diminuzione del patrimonio preesistente.

I disavanzi effettivi, nella massima parte, si coprono contraendo debiti, essendo assolutamente trascurabile la eventuale copertura mediante alienazione di patrimonio; gli avanzi effettivi, d'altra parte, sono destinati all'acquisto di attività patrimoniali oppure al pagamento di debiti precedentemente contratti. Il bilancio registra precisamente quest'altro movimento finanziario, nella categoria movimento di capitali, di guisa che alla fine di ogni esercizio si conoscono gli eventuali nuovi debiti contratti, i quali si aggiungono a quelli precedenti.

Tutto trova poi la documentazione nel conto del patrimonio: se altre circostanze non intervengano a mutare in piú o meno il patrimonio esistente al prin-

cipio dell'anno finanziario, se per la parte effettiva si ha, per esempio, un disavanzo di 2000 milioni, il debito pubblico, registrato nel conto patrimoniale, dovrebbe risultare aumentato di eguale ammontare; in caso di avanzo dovrebbe risultare diminuito, a meno che non si sia provveduto ad alienare attività nel caso di disavanzo o acquistare nuove attività nel caso di avanzo.

Esclusa per semplicità quest'ultima alternativa, il debito pubblico, in linea di massima, dovrebbe seguire le vicende degli avanzi e dei disavanzi della parte effettiva. Alla lunga tale aderenza si verifica, ma non si può trovare alla fine di ogni esercizio una perfetta corrispondenza tra disavanzi effettivi di competenza e debito pubblico; altri complessi fenomeni finanziari interferendo nella gestione della colossale azienda statale. Si tenta perciò di ridurne il quadro, per maggiore chiarezza di esposizione, ai minimi termini.

In primo luogo dato il sistema di competenza del nostro bilancio, non tutte le entrate accertate, cioè le entrate che lo Stato ha diritto a riscuotere, sono realizzate, incassate nell'esercizio finanziario a cui si riferiscono; né tutte le spese impegnate, quelle cioè che lo Stato si è assunto l'obbligo di pagare, sono erogate. Supposto che il conto di un dato esercizio si chiuda, per la competenza, come appresso:

entrate effettive	20.000	milioni
spese effettive	24.000	»
con un disavanzo di	4.000	milioni;

non è urgente contrarre un debito di L. 4.000 milioni, se per caso rispettivamente:

gli incassi sono stati di	19.000	milioni
e i pagamenti di	21.000	»
	2.000	milioni.

Il fabbisogno urgente è di 2.000 milioni; le entrate da incassare 1000 milioni; e le spese da pagare, 3000 milioni, rappresentano è vero rispettivamente crediti e debiti, e si chiamano rispettivamente residui attivi e passivi; ma fin quando non si realizzano nella loro integrità non è necessario contrarre debiti.

I residui di un esercizio si cumulano con quelli degli esercizi precedenti e, solo a seconda della misura con la quale si riscuotono i residui attivi o si pagano i residui passivi, nasce l'urgenza di contrarre i debiti.

In secondo luogo: indipendentemente dal gioco dei residui attivi e passivi, in caso di disavanzo effettivo lo Stato non sempre ricorre ad un debito che trova la sua immediata sistemazione nel conto del patrimonio, ma può ricorrere a debiti di tesoreria. La tesoreria che, come sappiamo, ha la funzione di eseguire tutti gli incassi ed i pagamenti, interviene o contraendo debito a breve scadenza (emissione di buoni del tesoro) o altrimenti, usando del fondo di cassa a sua disposizione, provvede a fornire allo Stato i mezzi finanziari occorrenti a coprire la eccedenza dei pagamenti sugli incassi: accanto ai debiti di carattere patrimoniale si hanno cosí i debiti di tesoreria di cui fa parte il debito fluttuante.

Una corretta e prudente gestione finanziaria esige:

a) che i residui attivi e passivi, che per la tecnica del bilancio sono in parte insopprimibili, siano alla fine di ogni esercizio ridotti al minimo, e cioè che la gestione di competenza del bilancio si avvicini piú che sia possibile alla gestione di cassa. Gli incassi devono tendere ad essere uguali ai diritti a riscuotere (entrate effettive) e i pagamenti ad essere uguali alle spese impegnate od obblighi a pagare;

b) i debiti di tesoreria, la cui funzione normale è quella di far fronte a momentanee esigenze di cassa, dovrebbero, alla loro volta, essere anche limitati o comunque regolati in modo, che alla loro scadenza fossero facilmente rinnovabili o rimborsati; il debito di tesoreria che è a breve scadenza non dovrebbe avere una scadenza superiore ad un anno.

Alla fine di ogni esercizio non vi può dunque essere esatta corrispondenza tra disavanzo effettivo di competenza di bilancio e debito pubblico; sicché per avere una compiuta visione dell'incremento delle passività totali, occorre tener conto:

a) del debito patrimoniale, ossia di quello che è stato sistemato nel conto patrimoniale;

b) del debito fluttuante;

c) della eccedenza dei residui passivi su quelli attivi riferentisi alla parte effettiva del bilancio.

Il disordine e le anormalità nella contabilità della finanza bellica e post-bellica avevano portato ai seguenti risultati: si era venuta accumulando una massa enorme di residui attivi e passivi, con forte prevalenza di questi ultimi; alla vigilia dell'avvento al potere

del Fascismo, l'eccedenza dei residui passivi su quelli attivi per la parte effettiva aveva toccato il massimo di 27.443 milioni (cfr. *La gestione della tesoreria*).

Il che dimostra, sotto altro aspetto, quale complessa e gravosa situazione finanziaria il Regime fascista aveva ereditato. Oltre l'enorme disavanzo del bilancio vi era un cumulo di residui passivi, che rappresentava un debito latente.

Provvedimenti energici furono adottati per la liquidazione dei residui attivi e passivi. Una parte non indifferente di essi non rappresentavano veri crediti (residui attivi o veri oneri (residui passivi) dello Stato ma semplici regolazioni di carattere contabile. Si dovette perciò procedere subito ad eliminare quelli che, a ragione, sono stati denominati « fantasmi contabili » anche per conoscere l'esatto onere gravante sulla situazione economico-finanziaria statale.

In seguito, la legge del 1928 già ricordata, che integrò le modificazioni agli ordinamenti contabili, contribuí a ridurre ancora l'ammontare nei residui.

Il debito di tesoreria, perduta la sua funzione specifica di provvedere a momentanee esigenze di cassa, si era trasformato in un effettivo debito patrimoniale, insidiosissimo, perché, data l'enormità sua, lo Stato alla sua scadenza sarebbe stato nella assoluta impossibilità di rimborsarlo; a meno che non avesse fatto ricorso ad una ulteriore e deleteria inflazione monetaria. I buoni del tesoro, nel 1921-22, ammontavano a 24.161 milioni, contro i 287 milioni del 1913-14.

Per ricondurre il debito di tesoreria alla sua funzione normale s'imponeva la riduzione dell'enorme massa dei buoni del tesoro, condizione indispensabile ancora per attuare la stabilizzazione della lira,

donde il decreto del 1926 con il quale fu stabilita la conversione obbligatoria dei buoni del tesoro in consolidato.

I debiti pubblici.

Prima di analizzare la composizione del debito pubblico negli ultimi esercizi, si delineano, in sintesi, le vicende del debito pubblico italiano, comprendendo in esso sia quello di carattere patrimoniale sia quello fluttuante, dal 1862 al 1925, messo a confronto, con tutti i disavanzi effettivi per ognuno dei periodi considerati:

(in milioni di lire)

	Debito pubblico (compreso debito fluttuante)	Incremento in confronto al periodo precedente	Disavanzi effettivi	Incremento in confronto al periodo precedente
1862 . . .	3.131	—	456	—
1912-13 . .	13.798	+ 10.668	6.801	+ 6.345
1921-22 . .	91.149	+ 77.351	115.971	+ 109.170
1934-35 . .	107.221	+ 16.072	134.615	+ 18.684

Da 3.131 milioni, al 1° gennaio 1862, il debito pubblico è salito a 13.798 milioni nel 1912-13, a 91.149 milioni nel 1921-22 e a 107.221 milioni nel 1934-35. Per rendere omogenee le cifre si elimina, nel 1921-22, il debito di guerra verso gli Stati alleati, che ammontava allora a 21.615 milioni di lire-oro e al giugno 1925 a 23.405 milioni lire-oro. Si elimina perché i debiti contratti verso gli Stati alleati furono in seguito praticamente cancellati.

Confrontando il totale dei disavanzi effettivi e l'incremento dei debiti pubblici, quest'ultimo nel 1912-13

risulta superiore per 4.323 milioni. La differenza è dovuta al fatto che lo Stato italiano si è dovuto accollare i debiti di alcuni ex-Stati, in seguito annessi, ed ancora l'onere maggiore derivante dalla emissione dei prestiti sotto la pari.

Nel 1921-22 si osserva il fenomeno inverso; ad un incremento di 109.170 milioni di disavanzo effettivo, si contrappone un aumento di debito pubblico di soli 77.351 milioni; ma il contrasto è apparente; dipende dalla eliminazione dei debiti di guerra. Nel 1935 ancora l'incremento del debito pubblico è inferiore ai disavanzi effettivi; la differenza è dovuta al fatto che il tesoro si è avvantaggiato delle riserve auree della Banca d'Italia in seguito alla stabilizzazione della lira per un ammontare di 4.222 milioni, destinati a ridurre il debito fluttuante.

Il debito pubblico nelle sue varie forme e per ogni esercizio ebbe il seguente movimento dal 1913-14 al 1934-35 (cfr. tab. X).

Dalla tabella X balza subito agli occhi la enorme cifra del debito fluttuante, durante e specialmente dopo la guerra mondiale.

Esso era, nel 1921-22, di 34.563 milioni in confronto del debito totale di 91.149 milioni, il 37,4%; si riduce, nel 1926-27, a 20.203 milioni toccando il limite minimo di 2.054 milioni, nel 1927-28, dopo la conversione dei buoni del tesoro in consolidato. In seguito riprese ad aumentare in relazione anche all'ampiezza assunta dal bilancio statale.

Tutto il debito pubblico italiano attualmente è collocato nel Regno ad eccezione di piccola frazione: 100 milioni di dollari del prestito contratto nel 1925 negli Stati Uniti di America con la Casa Morgan, il

quale, tenuto conto dei pagamenti già effettuati, al giugno 1935 ammontava a 1.559 milioni di lire correnti; già compreso nelle cifre esposte nella tabella tra i debiti redimibili.

Profondamente mutata è la composizione del debito patrimoniale nel 1934-35, in relazione alla grande operazione di conversione del debito consolidato e del prestito del Littorio 5% in redimibile 3,50% attuato con R. decreto-legge 3 febbraio 1934, n. 60.

TABELLA X

Ammontare dei debiti dal 1913-14 al 1934-35

	PATRIMONIALE			FLUTTUANTE	TOTALE
	Consolidato	Redimibile	Totale		
1913-14 . .	10.052	4.788	14.840	526	15.366
1914-15 . .	10.052	5.876	15.928	2.120	18.048
1915-16 . .	10.052	9.738	19.790	3.249	23.039
1916-17 . .	17.194	7.472	24.666	7.332	31.998
1917-18 . .	23.881	7.694	31.575	14.802	46.377
1918-19 . .	23.643	10.707	34.350	23.491	57.841
1919-20 . .	43.404	9.159	52.563	24.513	77.076
1920-21 . .	44.511	10.461	54.972	29.465	84.437
1921-22 . .	44.576	12.010	56.586	34.563	91.149
1922-23 . .	44.573	15.457	60.030	33.999	94.029
1923-24 . .	44.593	15.920	60.513	31.318	91.831
1924-25 . .	44.593	18.742	63.335	26.197	89.532
1925-26 . .	44.593	21.361	65.954	26.484	92.438
1926-27 . .	44.649	19.939	64.588	20.203	84.791
1927-28 . .	70.577	16.136	86.713	2.054	88.767
1928-29 . .	70.449	16.013	86.462	2.872	89.334
1929-30 . .	70.411	15.811	86.222	4.147	90.369
1930-31 . .	71.369	16.346	87.715	5.505	93.220
1931-32 . .	71.736	18.907	90.643	6.657	97.300
1932-33 . .	71.290	18.682	89.972	8.920	98.892
1933-34 . .	9.892	83.725	93.617	10.631	104.248
1934-35 . .	9.892	85.643	95.535	11.886	107.421

Tale provvedimento, insieme con altri di diversa natura, mirava ad alleviare gli oneri del bilancio e ad ammortizzare tutto il debito dello Stato. Principale caratteristica della conversione, oltre altri benefici che l'accompagnarono, fra cui il sorteggio di 49 premi per l'importo complessivo di 600 milioni, era dato dalla sostituzione del consolidato in redimibile, secondo un piano di ammortamento per un periodo di 42 anni, dal 1937 al 1978.

L'operazione finanziaria ebbe un lusinghiero successo ove si rifletta che su un debito consolidato di 61.393 milioni, alla data della pubblicazione del ricordato decreto, è stato chiesto il rimborso soltanto di 123 milioni; date le nuove esigenze createsi in seguito si rettificò l'operazione testé ricordata.

A proposito del debito pubblico merita particolare rilievo un istituto creato dal Regime, la Cassa di ammortamento del debito pubblico interno, la quale, se finora non ha dato quei risultati che sin dalla sua istituzione si aspettava il legislatore, ha un significato altissimo come affermazione di principio; quello dell'ammortamento sistematico e regolare del debito pubblico. Il che costituí uno dei capisaldi della politica finanziaria sin dall'avvento del Fascismo. Infatti, in un primo tempo, la riduzione del debito fluttuante si operò restituendo agli istituti di emissione le anticipazioni in biglietti. Venne istituita la detta Cassa nel 1927 allorché il bilancio era assestato; era sistemato il debito fluttuante, sistemato il debito di guerra e si era ottenuto il risanamento monetario; condizioni tutte indispensabili per il suo funzionamento.

La Cassa di ammortamento del debito interno è succeduta, assorbendolo, al Consorzio nazionale di To-

rino, sorto per iniziativa privata nel 1866, con identici scopi.

In conseguenza di una successiva riforma, attuata con decreto del 28 aprile 1928 la Cassa predetta venne dotata di mezzi propri per il suo funzionamento; e fu resa autonoma. Dall'inizio del suo funzionamento al giugno 1935, la Cassa ha avuto a sua disposizione una somma complessiva di 1359 milioni ed ha potuto distruggere titoli di debito pubblico per circa 1799 milioni in valore nominale, di cui 173 milioni rappresentanti l'apporto del Consorzio nazionale di Torino.

Le altre passività patrimoniali.

Il conto patrimoniale italiano è uno dei piú perfetti perché registra alla fine di ogni esercizio le variazioni in aumento o in diminuzione che si verificano sia per effetto della gestione del bilancio sia per operazioni indipendenti dal bilancio.

La razionale classificazione dei beni costituenti la sostanza patrimoniale permette il computo del suo ammontare, di modo che è agevole dare una compiuta dimostrazione dello stato e del movimento del patrimonio.

Il conto patrimoniale si distingue in due parti: attività e passività.

Le passività patrimoniali comprendono:

I debiti consolidati e redimibili, di cui si è già fatto cenno, e le passività diverse, le quali ultime non sono altro che debiti in attesa di sistemazione oppure debiti che, non avendo caratteristiche precise per essere

compresi nei debiti consolidati o redimibili, sono tenuti separatamente.

Alle passività patrimoniali sono da aggiungere:

a) i debiti di tesoreria, di cui una specie è costituita dal debito fluttuante;

b) e i residui passivi di bilancio, i quali rappresentano debiti dello Stato.

I debiti di tesoreria e i residui passivi hanno una contropartita nei crediti di tesoreria e nei residui attivi di bilancio.

Le attività patrimoniali e finanziarie.

Le attività patrimoniali si distinguono in attività finanziarie e attività non finanziarie.

Le attività finanziare comprendono:

a) il fondo di cassa e cioè il denaro che trovasi presso i tesorieri (tesoreria centrale e tesorerie provinciali);

b) i residui attivi di bilancio;

c) i crediti di tesoreria.

I crediti di tesoreria e i residui attivi, come già si è avvertito, hanno rispettivamente una parziale contropartita nei debiti di tesoreria e nei residui passivi.

Le attività non finanziarie comprendono tutti gli altri beni patrimoniali dello Stato passibili di valutazione monetaria.

Sono esclusi quindi i beni del demanio pubblico, i quali sono fuori dell'ordinaria contabilità. Non si espongono le variazioni annuali del conto patrimoniale

per ogni esercizio, ma si confronta le situazioni al 30 giugno 1922, e al 30 giugno 1934-35 (cfr. tab. XI e XII).

Le cifre esposte divergono da quelle pubblicate nei rendiconti perché sono integrate da altri elementi.

Calcolo integrale delle attività e passività patrimoniali dal 1921-22 al 1934-35.

Nonostante i pregi ricordati del nostro conto patrimoniale, esso non mette in evidenza gli oneri che sono costituiti dai pagamenti differiti.

La spesa supposta di 200 milioni, per un'opera pubblica, è già stata eseguita; non si è però soddisfatto integralmente il pagamento, il quale, per esempio, è stato ripartito in 20 anni; in bilancio si inscrivono quindi per ogni esercizio 10 milioni per detto periodo. L'onere in bilancio è messo chiaramente in evidenza; agli effetti però del conto patrimoniale si deve tener conto nelle passività della capitalizzazione dell'onere annuale gravante sul bilancio, ossia del valore attuale di quell'onere che annualmente sopporta il bilancio.

D'altra parte, tra le attività del conto patrimoniale si devono prendere in considerazione il costo delle opere a carattere produttivo costituenti sviluppo dell'attrezzatura economica nazionale e che per il loro carattere di demanio pubblico o altro motivo non vengano incluse nel conto stesso.

Nei dati contenuti nelle tabelle XI e XII si considerano le variazioni della situazione integrale del patrimonio per gli esercizi avanti ricordati e cioè computando tutti gli aumenti e le diminuzioni dei singoli elementi attivi e passivi, e quindi anche le sistema-

TABELLA XI

Consistenza delle passività patrimoniali
(in milioni di lire correnti)

	30 giugno 1922	30 giugno 1934	30 giugno 1935
Passività finanziarie:			
Residui passivi . . .	33.541 (1)	8.644	6.865
Debiti di tesoreria . .	42.092	15.621	16.811
Biglietti di Stato . .	400	—	—
Circolazione monetaria .	—	2.148	2.150
Totale . .	76.033	26.413	25.826
Passività consolidate e redimibili e diverse:			
Passività consolidate .	44.576 (2)	9.892	9.892
» redimibili . .	12.024	83.725	85.643
» diverse . .	8.522	5.831	5.621
» pagam. differiti	4.057	24.066	24.066
Totale . .	69.179	123.514	125.222
Debito totale per indennità risarcimento danni guerra	2.010	—	—
Totali . .	147.222	149.927	151.048

(1) Eliminati 9.519 milioni.

(2) Dedotto debito di guerra.

Tabella XII

Consistenza delle attività patrimoniali
(in milioni di lire correnti)

	30 giugno 1922	30 giugno 1934	30 giugno 1935
Attività finanziarie:			
Fondo di cassa . . .	3.065	716	249
Denaro presso agenti riscossione	2.389	428	448
Residui attivi . . .	11.946 (1)	5.233	3.785
Crediti tesoreria . .	17.201	2.571	2.855
Totale . .	34.601	8.948	7.337
Attività disponibili:			
Immobili, mobili e titoli di credito	6.383	9.118 (2)	(2) 9.382
Beni di natura industriale	11.456	29.667	29.965
Totale . .	17.839	38.785	39.347
Attività indisponibili:			
Materiali militari di terra, di cielo, di mare .	5.219	14.784	16.759
Beni destinati al servizio dello Stato . . .	1.619	4.518	4.794
Totale . .	6.838	19.302	21.553
Materiale scientifico e artistico	280	353	360
Totale . .	59.558	67.388	68.597
Opere pubbliche produttive di ricchezza non comprese nel conto patrimoniale dal 30-6-922 al 30-6-934		15.459	15.459
Totale . . .		82.847	84.056
Incremento in confronto del 1922 .		+ 23.289	+ 24.498

(1) Eliminati residui per 8.435 milioni.
(2) Eliminati per svalutazioni o compensazioni milioni 15.466.

zioni di partite finanziarie e gli aumenti delle dotazioni dei materiali dei diversi esercizi dello Stato.

Si tiene conto soltanto delle variazioni effettive, escludendo le rivalutazioni per cause monetarie o per altre rettifiche, e le eliminazioni o compensazioni di carattere contabile.

Rispetto quindi al conto patrimoniale risultante dal rendiconto, la situazione esposta contiene i seguenti dati integrativi:

nella parte attiva, il costo delle opere a carattere produttivo, che costituiscono, come detto sopra, sviluppo dell'attrezzatura economica, eseguite nel tredicennio 1922-1935, e nella parte passiva il debito latente per risarcimento dei danni di guerra (nel 1922), sistemato nel periodo successivo; e tanto per il 1922, quanto per il 1934 e 1935 il valore attuale degli oneri con pagamento differito, ivi comprese le somme per le sistemazioni bancarie.

Avvertasi per altro, che il calcolo, eseguito dal ministero delle finanze fino al 1934, è stato da noi aggiornato al 1935, basandoci sulle cifre dei rendiconti per i dati in esso contenuti; lasciando invariate le cifre riferentisi al costo delle spese a carattere produttivo e al valore attuale dei pagamenti differiti.

Nel tredicennio ricordato le opere produttive di ricchezze, non comprese nel conto patrimoniale, ammontano a 15.459 milioni, di cui 11.714 milioni eseguite a totale carico dello stesso e 3.745 milioni con sovvenzioni, sussidi e contributi; in tali cifre non si è tenuto conto dei valori attuali delle spese eseguite per opere che rappresentano ripristini o ricostruzioni in relazione a danni subíti in conseguenza di alluvioni, terremoti, guerra, ecc.

In totale quindi si ha un incremento:

risultante dal conto patrimoniale di .	+ 9.039	milioni
per opere produttive di ricchezza .	+ 15.459	»
	24.498	»
e poiché le passività sono aumentate di	3.826	»
l'incremento netto risulta di . . .	20.672	milioni.

VIII

LA FINANZA IMPERIALE (1935-36—1937-38)

Le entrate e le spese effettive.

Gli esercizi dal 1935-36 al 1937-38 della finanza italiana sono caratterizzati dalla fondazione dell'Impero, impresa che per le sue proporzioni ed i suoi risultati è senza precedenti, dalla successiva opera di riorganizzazione e valorizzazione dei territori conquistati, dall'adeguamento della difesa militare alle cresciute esigenze, dal potenziamento dell'economia nazionale, indirizzata all'autosufficienza, dall'allineamento della lira, e da altre inderogabili esigenze. Di qui la necessità di imponenti mezzi finanziari.

Le spese si dilatano e poiché le entrate non seguono immediatamente nell'incremento le spese stesse, i disavanzi subiscono uno sbalzo.

Secondo i rendiconti ecco quale è stato il movimento delle entrate e spese effettive:

	Entrate effettive	Spese effettive			Disavanzi
		Eccezionali	Altre	Totali	
1934-35 . .	18.817	975	19.872	20.847	2.030
1935-36 . .	20.371	11.136	21.921	33.057	12.686
1936-37 . .	24.702	17.519	23.413	40.932	16.230
1937-38 (p.) .	20.596	9.000	23.769	32.769	12.173
Totali . .	84.486	38.630	88.975	127.605	43.119

Le spese complessive, in 40.932 milioni, del 1936-37 rappresentano la massima cifra avutasi dal 1913-14 in poi; anche nel periodo bellico e post-bellico le punte massime furono 32.452 milioni nel 1918-19 e 36.229 nel 1920-21. In confronto però del periodo ricordato le cifre esposte comprendono integralmente tutti gli oneri che in ogni esercizio lo Stato ha dovuto sostenere per la grandiosa conquista e le altre emergenze d'ordine contingente; non vi sono cioè gli oneri sostenuti dalle cosiddette gestioni fuori bilancio, i quali, durante la guerra mondiale, come avanti si è accennato, vennero a gravare in somme ingenti sui bilanci successivi. Pregio della finanza fascista è di dare ad ogni esercizio finanziario la propria fisonomia registrando tutte le entrate e tutte le spese nel bilancio di relativa spettanza; cioè si rispetta l'unità del bilancio.

Le spese per la fondazione e valorizzazione dell'Impero e altre di carattere eccezionale.

Le spese per le esigenze eccezionali, comprese quelle per la conquista e la valorizzazione dell'Impero, ascendono nel quadriennio 1934-35—1937-38 a milioni 38.630 ai quali aggiungendo 88.975 milioni per spese degli altri servizi di carattere normale si ha un totale di 127.605 milioni.

A parte le spese di carattere eccezionale che si possono considerare spese d'impianto, il bilancio dello Stato sostiene per le colonie spese di carattere normale, il cui ammontare naturalmente si è modificato per l'aggiunta dei territori conquistati.

Le spese di carattere eccezionale si ripartiscono a seconda dei ministeri come appresso:

(*in milioni di lire correnti*)

	1934-35	1935-36	1936-37	1937-38
Ministero dell'Africa Italiana	398	3.650	6.746	—
Ministero Guerra . . .	394	4.668	6.292	—
Ministero Marina . . .	91	1.125	1.442	—
Ministero Aeronautica . .	89	1.350	2.537	—
Altri ministeri	3	343	502	—
Totale . . .	975	11.136	17.519	9.000

Il bilancio del ministero dell'Africa Italiana.

Il bilancio del ministero dell'Africa Italiana, nell'attuale ordinamento, si scompone in due bilanci, uno riguardante la Libia (Cirenaica e Tripolitania) e l'altro l'Africa Orientale, nel quale ultimo sono comprese le antiche colonie dell'Eritrea e della Somalia.

Ecco le spese per gli ultimi sei esercizi distinguendo quelle ordinarie da quelle straordinarie ricorrenti:

(*in milioni di lire*)

	LIBIA		AFRICA ORIENTALE		
	Spese generali	Altre	Ordin.	Straordin.	Totali
1932-33 . .	23	351	84	5	464
1933-34 . .	23	318	115	—	456
1934-35 . .	24	292	94	37	447
1935-36 . .	25	292	89	80	486
1936-37 . .	31	292	89	21	437
1937-38 (p.) .	31	292	766	525	1.614

Le spese per gli altri servizi e per il personale.

Anche nell'ultimo periodo in esame le spese per gli altri servizi, allo scopo di raggiungere i fini avanti ricordati (difesa militare, potenziamento dell'economia nazionale, politica autarchica), non furono affatto tra-

scurate. Le spese di carattere normale infatti, da 19.872 milioni, nel 1934-35, salirono a 21.921 (+2.049), nel 1935-36, e a 23.413 milioni (+1.492) nel 1936-37.

Dell'incremento di tali somme spettano alla difesa militare 856 milioni nel 1935-36, e 788 milioni nel 1936-37.

Il ritmo delle spese dei lavori pubblici non fu rallentato; per le opere di bonifica integrale furono autorizzate spese nel 1935-36 per 747 milioni (opere eseguite 807 milioni) e nel 1936-37, 501 milioni (opere eseguite 743 milioni); notevoli sono state ancora le spese per l'incremento dell'agricoltura e del patrimonio zootecnico, per la battaglia del grano; per la marina mercantile e altri mezzi di comunicazione (*per la ripartizione delle spese anche negli altri esercizi precedenti* cfr. tab. IV, a pag. 44).

Fermo il criterio che il trattamento economico dei dipendenti dello Stato debba essere adeguato alle materiali necessità, furono apportati miglioramenti economici al personale stesso, in armonia anche con i provvedimenti attuati in sede corporativa, coi due regi decreti del 24 settembre 1936, n. 1719, e del 27 giugno 1937. L'applicazione dei due provvedimenti determinò a carico del bilancio statale un onere di circa 331,2 milioni nel 1936-37, e di altri 332 milioni nel 1936-37; il bilancio del 1937-38 sopportò quindi un onere complessivo di circa 663 milioni.

L'ingente sforzo finanziario è stato sostenuto esclusivamente dal popolo italiano, con i tributi e col risparmio. Tecnicamente si dice con operazioni di bilancio e con operazioni di tesoreria; il che significa che per le spese non coperte dalle entrate effettive (tributi ed altre entrate) si è ricorso al debito: *a*) debito di ca-

rattere patrimoniale, operazioni di bilancio, in quanto il suo ammontare è iscritto immediatamente nel conto patrimoniale attraverso il bilancio; *b*) debiti di tesoreria.

Lasciando da parte per il momento i debiti di tesoreria, esaminiamo il movimento delle entrate effettive e dei debiti di carattere patrimoniale.

Le entrate tributarie ed altre di carattere eccezionale.

Le entrate effettive, come risulta dal seguente specchietto:

(*in milioni di lire correnti*)

	Entrate tributarie	Altre entrate	TOTALE
1934-35 . .	16.419	2.398	18.817
1935-36 . .	17.229	3.142	20.371
1936-37 . .	18.500	6.202	24.702
1937-38 (prev.)	18.866	1.730	20.596

toccarono la punta massima, nel 1936-37, con 24.702 milioni, cifra mai raggiunta dal 1913-14. Vi hanno contribuito in modo particolare le entrate non di carattere tributario, le quali toccarono i 6202 milioni.

In esse sono comprese entrate di carattere eccezionale, quali:

le plusvalenze della riserva aurea della Banca d'Italia, derivante dall'allineamento della lira in	1376	milioni
il riscatto dell'imposta immobiliare .	1159	»
il controvalore delle monete d'argento tolte dalla circolazione	83	»
le monete e l'oro offerti alla patria .	111	»
Totale	2729	milioni.

L'oro offerto alla patria nel 1935-36 è stato di milioni 401, quindi con quello del 1936-37 in 111 milioni, si ha un totale di 512 milioni.

Anche i tributi, nonostante la crisi e le sanzioni ginevrine che turbarono nel 1935-36 l'economia nazionale, sono in continuo incremento, e quasi tutti i gruppi costantemente vi contribuiscono.

Gettito dei tributi dal 1934-35 al 1937-38

	Imposte dirette	Imposte sullo scambio della ricchezza	Imposte indirette sui consumi comprese le privative	TOTALE
1934-35 . .	4.539	3.619	8.261	16.419
1935-36 . .	4.626	4.136	8.467	17.229
1936-37 . .	5.145	4.585	8.770	18.500
1937-38 (prev.)	5.643	4.700	8.523	18.866

Contribuirono all'incremento delle imposte dirette, nel 1935-36, la nuova imposta sui frutti dei titoli al portatore, con 113,5 milioni e, nel 1936-37, con 146 milioni; in quest'ultimo esercizio si ebbero i due nuovi tributi a carattere straordinario, l'imposta progressiva sui dividendi distribuiti dalle società commerciali (R.d. 5 ottobre 1936, n. 1744) e l'imposta immobiliare, la quale gittò 239 milioni, nel 1936-37, e 500 milioni, secondo le previsioni, nel 1937-38.

Per ragioni perequative, in seguito, sono state istituite due altre imposte straordinarie; con R. d. l. 19 ottobre 1937, n. 1729, quella sul capitale delle società per azioni e, con R. d. l. 9 novembre 1938, n. 1720 l'imposta sul capitale delle società non azionarie e ditte individuali.

I tributi a carattere straordinario oltre che un fine fiscale e perequativo ebbero un fine economico, cosí

quello sui frutti dei titoli al portatore mirava ad impedire movimenti speculativi sul mercato dei valori mobiliari in relazione alle speciali condizioni della congiuntura economica. Si ricorda ancora che, con il R. decreto 4 febbraio 1937, n. 163, riferentesi alle rivalutazioni monetarie per il conguaglio monetario in dipendenza dell'allineamento della lira, si è voluto vietare che i saldi attivi della rivalutazione fossero restituiti in qualunque modo sotto forma di utili agli azionisti; si volle cioè che i fondi di tali utili rimanessero intangibili nel patrimonio delle società per rafforzare le aziende stesse.

A parte i tributi di carattere straordinario, anche quelli a carattere normale, grazie alla sempre piú affinata opera di perfezionamento tecnico, fra cui merita essere ricordato il R. decreto 7 agosto 1936 n. 1639, ed al miglioramento dell'economia nazionale, assicurano per l'avvenire la completa copertura per le esigenze di carattere normale.

Alcuni di tali concetti in sostanza esponeva il ministro delle finanze, Thaon di Revel, nel suo discorso alla Camera dei deputati del 18 agosto del 1938 e nelle susseguenti dichiarazioni al Senato; il ministro stesso dichiarava ancora che, in base alle risultanze dei primi nove mesi dell'esercizio 1937-38, gli oneri per le esigenze eccezionali sarebbero stati per quote sensibilmente ridotti in confronto degli esercizi precedenti; anzi la cessazione « di tali straordinarie esigenze potrebbe avvenire entro un termine anche piú breve di quello che fino a poco tempo addietro era consentito di considerare ».

Il ministro ribadiva ancora una volta il concetto che, superati gli eventi che hanno reso indispensabile

l'assunzione di oneri eccezionali, si riavrà l'equilibrio del bilancio, mèta che resta inalterata nella gestione della finanza italiana.

Riassumendo, limitandoci ai due ultimi esercizi, già chiusi, di cui si hanno disponibili i dati: le spese, in quanto non siano state coperte dai tributi straordinari e da altre entrate di carattere eccezionale di cui si è fatto cenno, sono state:

nel 1935-36 di	12.686	milioni
nel 1936-37 di	16.230	»
Totale . . .	28.916	»

e furono coperte con operazioni di bilancio, ossia con prestiti patrimoniali i quali sono stati:

	1935-36	1936-37	Totale (milioni)
Emissione di un prestito nazionale rendita 5% il quale ha reso a tutto il 1936-37 . .	—	—	6.838
Emissione di un prestito redimibile 5% connesso con l'imposta immobiliare, il cui provento finanziario, esclusi i riscatti di cui si è tenuto conto nelle entrate effettive straordinarie, al 30 giugno 1937, è stato di	—	4.607	4.607
Emissioni biglietti di Stato .	1.220	130	1.350
Alienazione di titoli esteri . .	300	646	946
Buoni del tesoro in valuta estera	—	28	28
Buoni novennali 5% . . .	2.500	—	2.500
			16.269

Restavano quindi da coprire con debiti di tesoreria 12.647 milioni (28.916 — 16.269) di cui si dirà in seguito (cfr. *La gestione della tesoreria*).

Le passività patrimoniali.

In conseguenza dei disavanzi accennati le passività dello Stato sono aumentate. Il conto patrimoniale degli ultimi esercizi già chiusi, contiene delle cifre globali, non discrimina cioè le attività finanziarie da quelle non finanziarie; le passività comprendono tanto quelle di carattere finanziario quanto quelle di carattere patrimoniale, e cioè non si distinguono i debiti consolidati o comunque sistemati nel conto patrimoniale dai debiti di tesoreria.

Ma un'attenta lettura delle tabelle analitiche del rendiconto integrate da altri dati, resi di pubblica ragione dal ministro delle finanze nel discorso ricordato, permette di fare valutazioni molto probanti.

Le passività finanziarie complessive, compresi in esse i debiti consolidati e redimibili, le passività diverse e debiti di Tesoreria, ammontavano, nel 1936-37, a milioni 141.819
aggiunti ad essi i residui passivi per la parte effettiva in 10.119

si ha un totale di 151.938
in confronto, nel 1934-35, di 125.364

l'aumento delle passività è perciò di . . . 26.574

Questa cifra tende ad avvicinarsi all'ammontare dei disavanzi effettivi per i due esercizi 1935-36 e 1936-37, 28.916 milioni; si è già spiegato avanti perché tecnicamente non vi può essere perfetta coincidenza fra ammontare dei disavanzi effettivi ed incremento delle passività. Del resto se all'incremento delle passività di

26.574 milioni si aggiungono 1934 milioni, da noi calcolati, per realizzo di attività si arriva ad un totale di 28.508 milioni, cifra che rasenta l'ammontare dei disavanzi effettivi sopra esposti.

Nelle passività totali risultanti dal conto patrimoniale a fine 1936-37 si può calcolare che approssimativamente circa 99.000-100.000 milioni sono costituiti da debito consolidato e redimibile.

Se tali sono le passività è ovvio che per un bilancio integrale bisogna tener conto anche delle attività e non soltanto di quelle prese in considerazione col metodo accolto dal nostro conto patrimoniale, ma anche delle opere produttive di utilità. Oltre ciò, gli oneri che la Nazione ha dovuto sostenere insieme con la guerra vittoriosa, sono stati compensati coll'acquisto di immensi territori.

Pur considerando gli oneri assunti dalla Nazione, strettamente nel loro significato finanziario, non si può affatto prescindere dal tener nell'adeguata considerazione, la grande, grandissima, partita attiva, il grande Impero conquistato.

Le spese eccezionali, comprese quelle per la fondazione e valorizzazione dell'Impero, in lire correnti di 28.630 milioni, dal 1934-35 al 1936-37, si attenuano fortemente qualora si tenga conto della nuova parità aurea della lira; in lire-oro del 1913-14 si riducono infatti a 5.150 milioni.

IX

LA GESTIONE DELLA TESORERIA DAL 1914 AD OGGI

Le funzioni della tesoreria e il conto del tesoro.

La tesoreria dello Stato è l'organo a cui è affidata la gestione del bilancio. Questa si svolge in esecuzione della legge di bilancio comprendente lo stato di previsione delle entrate e gli stati di previsione per le spese, distinti per ciascun ministero.

Le entrate accertate, ossia i diritti a riscuotere, una volta poste in riscossione debbono essere versate nelle casse dello Stato; le spese impegnate, allorché sono emessi i relativi ordini di pagamento, debbono essere pagate; compito della tesoreria è di eseguire le riscossioni ed i pagamenti dello Stato; operazioni le quali in quanto si riferiscono alla esecuzione del bilancio sono chiamate operazioni afferenti al bilancio.

Oltre ad essere il grande cassiere dello Stato, la tesoreria ha ancora altre importanti funzioni, tra cui quelle denominate operazioni di tesoreria.

Durante l'esercizio finanziario in cui si svolge il bilancio, non sempre gli incassi coincidono con i pagamenti; supposto un bilancio in perfetto equilibrio, 24 miliardi in entrata e 24 miliardi in spesa, in alcuni mesi contro un incasso medio di due miliardi, si debbono pagare 3 o 4 miliardi; in tali casi la teso-

reria provvede al fabbisogno momentaneo di cassa o prelevando denaro dal fondo di cassa a sua disposizione, oppure contraendo debiti a brevissima scadenza rimborsabili coll'affluire degli incassi nei mesi successivi e riaccendibili coll'intensificarsi dei pagamenti. A fine esercizio i debiti di tesoreria debbono, normalmente, essere tutti estinti o ridotti in piccola quantità.

Le altre operazioni compiute dalla tesoreria sono denominate operazioni finanziarie e di portafoglio.

Per il complesso di tutte queste operazioni, la tesoreria ha una propria gestione, e una propria contabilità; si ha cosí il conto del tesoro il quale, nella forma riassuntiva, mette in evidenza tutti gli incassi ed i pagamenti eseguiti:

a) per conto del bilancio,

b) per i debiti e crediti di tesoreria nonché le risultanze iniziali e finali.

La consistenza iniziale è data dalle risultanze della chiusura dell'esercizio precedente, la consistenza finale è data dalle risultanze dell'esercizio in corso. In altri termini il conto di cui trattasi dà la dimostrazione dell'imponente massa di denaro che, per qualunque motivo, è stato incassato e pagato dai tesorieri e dagli altri contabili dello Stato nel corso dell'esercizio finanziario. Esso mette altresí in evidenza il fondo di cassa, i crediti ed i debiti di tesoreria, esistenti al principio dell'esercizio finanziario ed alla fine dell'esercizio stesso in conseguenza degli incassi e dei pagamenti ricordati; i due prospetti si integrano a vicenda.

Il movimento generale di cassa è dato dal seguente prospetto, il quale si riferisce all'esercizio 1934-35:

		Incassi	Pagamenti	Eccedenza dei pagamenti sugli incassi (—) e degli incassi sui pagam. (+)
Fondo di cassa al 1° luglio 1934: . .	716			
A) in conto entrate e spese di bilancio .		21.859	23.233	— 1.374
B) *a*) in conto debiti di tesoreria . .		61.293	60.412	+ 881
b) in conto crediti di tesoreria . .		18.133	18.107	+ 26
Totale B . . .		79.426	78.519	+ 907
Totale A + B . .		101.285	101.752	— 467
Fondo di cassa al 30 giugno 1935: . .	249			

Lo specchietto dimostra che la gestione del bilancio si è chiusa con una eccedenza dei pagamenti sugli incassi di 1374 milioni, i quali sono stati forniti dal tesoro:

prelevando dal fondo di cassa . . .	467	milioni
contraendo debiti di tesoreria per .	881	»
realizzando crediti di tesoreria per .	26	»
	1374	milioni.

Di conseguenza il fondo di cassa a fine esercizio si riduce a 249 (716 — 467) milioni, e quella che è chiamata situazione del tesoro, per la variazione dei debiti e crediti di tesoreria, subisce un peggioramento complessivo di 1374 milioni, corrispondente esattamente al fabbisogno per far fronte alle esigenze di bilancio.

La situazione del tesoro, la quale mette in eviden-

za le attività e passività di tesoreria, a fine di ogni esercizio, per effetto delle operazioni descritte ha subito le seguenti modificazioni:

	Fondo di cassa *a*	Crediti di tesoreria *b*	TOTALE $c=a+b$	Debiti di tesoreria *d*	Eccedenza dei debiti sulle attività di tesoreria $e=d-c$
1933-34 .	716	2.571	3.287	15.621	12.334
1934-35 .	249	2.855	3.104	16.812	13.708
	— 467	+ 284	— 183	+ 1.191	— 1.374

Il peggioramento della situazione della tesoreria in 1374 (1191 incremento di debiti e 183 diminuzione di attività) coincide esattamente col disavanzo di bilancio. Tra la gestione del bilancio e quella della Tesoreria vi è sempre perfetta corrispondenza: ogni avanzo o disavanzo di bilancio produce per uguale ammontare un miglioramento o un peggioramento nel conto del tesoro.

Il quale conto nella sua struttura tecnica è uno dei migliori che esistano in quanto permette, insieme con la situazione nella forma riassuntiva esposta, di dare una visione compiuta dell'andamento della pubblica finanza. Esso è compilato non soltanto alla chiusura dell'esercizio finanziario ma anche mensilmente, allo scopo di seguire da vicino l'andamento finanziario; da documento interno compilato anche per ragioni di controllo esso si è trasformato in forma riassuntiva, in documento pubblico, ed è inserito in appendice, ogni mese, alla *Gazzetta ufficiale*; dal periodo delle sanzioni tale documento è temporaneamente sospeso.

Caratteristica del conto del tesoro italiano è che esso non è, come il conto del bilancio, un conto di

competenza, non registra cioè gli incassi e i pagamenti imputandoli all'esercizio finanziario cui si riferiscono, ma registra incassi e pagamenti indipendentemente da ogni altro fatto che non sia la materialità dell'operazione, riferentesi cioè sia all'esercizio finanziario di cui trattasi sia agli esercizi decorsi.

Seguendo poi il sistema adottato nel bilancio gli incassi e i pagamenti sono iscritti al lordo.

Le anormalità della gestione della tesoreria nel periodo bellico e post-bellico.

Se la gestione del bilancio si svolge correttamente secondo le norme della contabilità, il conto del tesoro risponde perfettamente allo scopo per cui è stato istituito; se si adottano invece procedimenti diversi, questi inevitabilmente si ripercuotono sulla gestione e quindi sul conto del tesoro.

Si è già detto quali deviazioni contabili si ebbero nella gestione del bilancio durante la guerra e nell'immediato dopoguerra; se ne ebbero anche nella gestione della tesoreria; le une connesse e in dipendenza delle altre.

1) Fino quasi alla vigilia della guerra i disavanzi della parte effettiva del bilancio erano coperti mediante debiti patrimoniali e la loro iscrizione avveniva attraverso il capitolo movimento di capitali; i debiti di tesoreria, all'infuori dei biglietti di Stato non rappresentavano altro che mezzi per agevolare le funzioni della cassa; dalla guerra in poi essi assunsero la forma di debito pubblico generale permanente.

2) Non volendo far apparire alcune grosse spese ne-

gli esercizi a cui si riferivano per non dare la sensazione di grossi disavanzi, si provvedeva mediante anticipazioni del tesoro e travisando ed abusando una corretta tecnica contabile, queste anticipazioni, che servivano appunto per effettuazioni di spese non iscritte in bilancio, figuravano come crediti.

3) Le gestioni fuori bilancio ingigantivano ed esasperavano il precedente meccanismo; spese ingentissime venivano effettuate come avanti detto e gli incassi eventuali di alcune aziende a tipo commerciale non affluivano nelle casse del tesoro - in quanto anticipatore delle spese effettuate, o gestore di determinate aziende - ma si iscrivevano in parte tra le entrate effettive del bilancio; cosí che il tesoro, diventato l'amministratore di una massa gigantesca di aziende, aveva una contabilità disordinata.

4) Ad intralciare e ad appesantire la gestione della tesoreria contribuiva ancora l'enorme accumulo di residui di bilancio.

I residui attivi e passivi.

La necessità di avere mezzi disponibili di tesoreria dipende non soltanto dagli incassi e dai pagamenti dalle entrate e dalle spese dell'esercizio finanziario in corso, ma anche da quelli riferentisi agli esercizi precedenti.

Dato il sistema del bilancio di competenza non tutte le entrate accertate e non tutte le spese impegnate sono completamente realizzate, e cioè riscosse o pagate; le entrate accertate per la parte non riscossa e le spese impegnate per la parte non pagata passano alla

fine dell'esercizio nel rispettivo conto dei residui attivi o passivi, i quali si aggiungono a quelli degli esercizi precedenti.

Un forte accumulo di residui può provocare gravi imbarazzi alla tesoreria perché un rallentamento degli incassi riferentisi ai residui attivi, e un intensificarsi dei pagamenti riferentisi ai residui passivi possono richiedere disponibilità di mezzi notevolmente superiori a quelli richiesti dalla gestione dell'esercizio in corso. Una forte eccedenza di residui passivi su quelli attivi in un dato esercizio finanziario si risolve per la tesoreria in un alleggerimento per i bilanci in corso di svolgimento ed un aggravamento per quelli futuri; e viceversa una forte eccedenza di residui attivi su quelli passivi significa aggravamento per il bilancio in via di svolgimento ed alleggerimento per quelli successivi. L'ammontare dei residui attivi e passivi dovrebbe dunque, per non intralciare le operazioni di cassa, essere contenuto entro certi limiti.

Nel 1921-22, per la parte effettiva del bilancio, si avevano 13.768 milioni di residui attivi e 41.211 milioni di residui passivi, con un'eccedenza di questi ultimi sui primi di 27.443 milioni (cfr. tab. XIII).

L'anormale movimento dei residui produceva di conseguenza una forte sconcordanza tra i risultati della gestione del bilancio e quella della tesoreria, facendo apparire spesso una situazione migliore di quella che fosse in realtà.

Per ottenere una maggiore chiarezza nei risultati finanziari, per agevolare e ridurre alle funzioni normali la gestione della tesoreria il Governo fascista, previa una immediata revisione di tutti i residui, anche perché in notevole parte non rappresentavano che

Tabella XIII

Consistenza dei residui
(in milioni di lire)

Anni	Residui attivi	Residui passivi	Eccedenza dei residui passivi su quelli attivi
1913-14 . . .	247	779	532
1921-22 . . .	13.768	41.211	27.443
1922-23 . . .	5.080	21.657	16.577
1923-24 . . .	3.310	13.049	9.739
1924-25 . . .	3.267	14.008	10.741
1925-26 . . .	3.300	15.388	12.088
1926-27 . . .	3.352	14.819	11.467
1927-28 . . .	3.111	12.288	9.177
1928-29 . . .	2.317	7.799	5.482
1929-30 . . .	2.394	6.974	4.580
1930-31 . . .	2.736	6.052	3.316
1931-32 . . .	2.650	7.333	4.683
1932-33 . . .	2.681	7.193	4.512
1933-34 . . .	2.939	7.752	4.813
1934-35 . . .	2.803	6.247	3.444
1935-36 . . .	2.345	5.930	3.585
1936-37 . . .	2.967	10.119	7.152

regolazioni contabili, ha emanato vari provvedimenti per ridurre i residui attivi e passivi in modo che i risultati della gestione del bilancio si avvicinassero quanto piú possibile a quelli della tesoreria.

Il piú importante provvedimento fu la legge del 9 dicembre 1928, n. 2783. I residui passivi del 1921-22 da 41.211 milioni, sempre per la parte effettiva, erano ridotti a 6052 nel 1930-31 e la loro eccedenza su quelli attivi, rispettivamente, risultava ridotta da 27.443 a 3316 milioni.

Altri provvedimenti furono emanati in prosieguo di tempo dal Governo fascista per normalizzare la

gestione della tesoreria, sia dal punto di vista sostanziale, sia dal punto di vista formale, e in special modo per rendere piú chiaro il conto del tesoro ed in genere tutti i documenti contabili. Tra l'altro, sono state dettate norme precise e categoriche per quanto si riferisce all'attività del « Contabile del portafoglio » per le operazioni da esso compiute.

Il contabile del portafoglio.

Organo interno della direzione del tesoro, il contabile del portafoglio, tra le sue attività, ha quella prevalente di provvedere i fondi in divisa estera per eseguire i pagamenti all'estero per il servizio del tesoro e delle varie amministrazioni statali; si chiamano, queste, « operazioni di portafoglio ». Durante la guerra il servizio del portafoglio assunse una straordinaria importanza che si accentuò ancora nel dopoguerra: dal 1915-16 al 1924-25 i pagamenti effettuati all'estero raggiunsero circa 51.000 milioni; nel 1925-26 gli ordini di pagamento tratti sulla tesoreria centrale toccavano i 52.000 milioni e nel 1926-27 i 15 miliardi.

Le somme necessarie per i pagamenti vengono prelevate dalla tesoreria centrale ed il contabile inscrive il relativo ammontare tra i crediti di tesoreria verso le amministrazioni interessate per conto delle quali furono eseguiti i pagamenti. Se le amministrazioni hanno iscritto nei loro bilanci le relative somme, i rapporti di dare ed avere tra il contabile del portafoglio e vari ministeri possono e anzi devono essere liquidati durante l'anno finanziario; se tale iscrizione non esiste resta insoluto il credito del contabile fino a quando non saranno impostate nei vari bilanci le relative som-

me; le spese effettuate da passività si trasformano in crediti. Tale è stato l'espediente contabile per cui, durante e subito dopo la guerra, si poterono effettuare spese non iscritte nei bilanci e per cui ai bilanci successivi dovettero attribuirsi degli oneri sostenuti negli esercizi precedenti.

Le riforme del Governo fascista per normalizzare la gestione della tesoreria.

Poiché tali spese assunsero cifre ingentissime, è facile intuire quanto faticosa fosse la gestione della tesoreria. Tra i crediti di tesoreria per pagamenti fatti all'estero dal contabile del portafoglio per conto di vari ministeri, si trovano, in cifre tonde, iscritti 10 e 16 miliardi rispettivamente per il 1918-19 e pel 1920-21: altro fattore questo di confusionismo nella gestione finanziaria statale.

A causa dell'ingente e tumultuario finanziamento, in parte col metodo descritto, dal 1917 fino al 1924-25 non è stato presentato il conto giudiziale della Corte dei conti, unico e parziale controllo esercitato dalla Corte stessa sulla gestione del portafoglio.

Ripristinato il regolare funzionamento amministrativo e contabile, il Governo fascista, in armonia con tutti gli altri provvedimenti in materia finanziaria, emanò in prosieguo di tempo altri importanti provvedimenti, tendenti a delimitare in confini precisi l'attività del portafoglio in relazione sia all'oggetto suo proprio, sia alle interferenze col bilancio dello Stato.

È fatto divieto al contabile del portafoglio:

a) di fare acquisti di divise se non per quanto occorra all'effettuazione dei pagamenti all'estero per

conto delle amministrazioni statali, le quali debbono non solo dimostrare di avere stanziato nei propri bilanci i fondi necessari, ma di avere assunto l'impegno nel relativo capitolo;

b) di non fare acquisti di titoli o mutui se non nell'interesse delle dette amministrazioni che anticipino l'importo relativo.

È stato inoltre allargato il controllo della Corte dei conti, rendendolo preventivo e consuntivo.

Successivamente, allo scopo di ottenere unicità di controllo e di comando in materia di rapporti economici con l'estero, e della disciplina delle importazioni ed esportazioni, ai fini della difesa e della riserva aurea, l'acquisto dei mezzi occorrenti ai pagamenti all'estero per conto di tutte le amministrazioni dello Stato è stato affidato ad altri istituti: all'Istituto nazionale per i cambi (1926) e all'Ispettorato per le operazioni in cambio e in divise presso la Banca d'Italia, i quali attualmente operano sotto la direzione del nuovo ministero per gli scambi e per le valute.

Analisi dei mezzi forniti dalla tesoreria.

Ci limitiamo ad esaminare a grandi linee, a quali mezzi ed in quale misura la tesoreria sia ricorsa per far fronte ai disavanzi per la parte effettiva nel periodo bellico e post-bellico e nell'avvento del Fascismo fino a tutto il 1936-37.

Da quanto si è avanti accennato i mezzi che deve in ogni esercizio finanziario fornire la tesoreria in relazione alla gestione del bilancio, sono in funzione del movimento degli incassi e dei pagamenti, sia per la competenza sia per i residui.

Tenendo presente il significato delle entrate effettive e delle spese effettive, la eccedenza di queste ultime sulle entrate effettive determina il fabbisogno di denaro per coprire il disavanzo effettivo.

Il quale, nella massima parte, è effettuato mediante la contrazione di debiti e in via sussidiaria, in minima parte, da prelievi dal fondo di cassa o realizzazione di attività.

I debiti possono essere o di carattere patrimoniale, o di tesoreria, questi ultimi hanno o dovrebbero avere un carattere temporaneo perché sono destinati a trasformarsi in patrimoniali. La loro vita in quanto hanno servito a coprire disavanzi effettivi non dovrebbe essere piú lunga di uno o due anni al massimo, considerando tale periodo di tempo come sufficiente per procedere alla loro trasformazione in debiti patrimoniali, quando speciali esigenze lo richiedono.

Qui vogliamo esaminare: *A*) quali siano state in fatto le somme che ha fornito la tesoreria derivanti da debiti di natura patrimoniale e da debiti di tesoreria, per coprire i disavanzi effettivi dal 1913-14 al 1936-37; *B*) e quale sia la situazione della tesoreria alla fine di ognuno dei periodi considerati agli effetti della gestione del bilancio.

La tabella XIV riassume il movimento generale di cassa alla fine dei singoli periodi considerati, dal 1913-14 al 1934-35, e dimostra i mezzi adottati dalla tesoreria per far fronte alla deficienza degli incassi sui pagamenti. Per semplicità si è considerato debito patrimoniale l'eccedenza degli incassi sui pagamenti per movimento di capitali (col. *b*). I debiti di tesoreria sono indicati nella colonna *c* ed al netto, cioè previa deduzione dei crediti di tesoreria.

Dimostrazione dei mezzi forniti dalla tesoreria per far fronte alla deficienza degli incassi sui pagamenti effettivi.

(in milioni di lire)

Periodo	Eccedenza dei pagamenti sugli incassi effettivi	Eccedenza (+) o deficenza (−) degli incassi per movimento di capitali	Incremento (+) o decremento (−) netto dei debiti di tesoreria	Indebitamento complessivo (debiti patrimoniali e di tesoreria)	Disponibilità (+) o fabbisogno (−) che si aggiungono o si prelevano dal fondo di cassa dopo aver provveduto ai pagamenti effettivi	Fondo di cassa alla chiusura del periodo
	a	b	c	d=b+c	e=d−a	f
1913-14	− 269	− 550	+ 176	+ 374	+ 105	347
1914-15 / 1918-19	−56.466	+38.693	+18.346	+57.039	+ 573	920
1919-20 / 1921-22	−30.973	+26.309	+ 2.520	+28.829	+2.145	3.065
1922-23 / 1926-27	− 9.626	+12.877	− 1.515	+11.362	−1.736	1.329
1927-28 / 1930-31	− 5.090	+14.166	− 8.105	+ 6.060	+ 970	2.299
1931-32 / 1934-35	−14.943	+ 6.509	+ 6.384	+12.893	−2.050	249

La somma algebrica, quindi, delle colonne *b* (debiti patrimoniali) e *c* (debiti di tesoreria) indica l'indebitamento complessivo per coprire i disavanzi effettivi, messi in evidenza nella colonna *d*.

Le cifre della colonna *e* indicano, se precedute dal segno (—) le somme prelevate dal fondo di cassa, e se precedute dal segno (+) le somme affluite al fondo stesso dopo aver eseguito i pagamenti effettivi.

La colonna *f*, infine, indica il fondo di cassa esistente alla fine di ogni periodo.

Le cifre per ogni periodo non coincidono colla somma delle cifre risultanti dai rendiconti per ogni esercizio finanziario perché gli incassi delle quote di cambio provenienti da prestiti esteri sono state iscritte da noi nella categoria movimento di capitali e non, come nei rendiconti, in quella effettiva: 2617 milioni nel periodo 1914-15 — 1918-19 e 7969 milioni nel 1919-20 — 1921-22.

Si è poi tenuto conto, nel 1927-28 — 1930-31, di 4227 milioni provenienti dalla rivalutazione della riserva aurea della Banca d'Italia devoluta al tesoro.

Per semplicità si considera debito patrimoniale l'eccedenza degli incassi sui pagamenti per movimento di capitali che sono iscritti nel nostro bilancio nell'analoga categoria.

a) *durante la guerra mondiale.*

La gestione di cassa dà i seguenti risultati: durante la guerra guerreggiata 1914-15 — 1918-19, per la parte effettiva, i pagamenti sugli incassi dànno un'eccedenza di 54.466 milioni, i quali sono stati coperti da incassi derivanti da debiti patrimoniali, per 38.693 milioni, e

per la rimanenza, 18.346 milioni, da mezzi forniti dalla tesoreria; nel successivo periodo, 1919-20 — 1921-22, i 30.973 milioni di disavanzi effettivi sono stati coperti con 26.309 milioni provenienti da debiti patrimoniali e per 2520 milioni con mezzi di tesoreria.

b) *nel dopoguerra.*

Fino alla vigilia dell'avvento del Governo fascista, per la gestione del bilancio, in quanto erano insufficienti gli incassi provenienti per debiti patrimoniali, secondo le cifre esposte, il debito di tesoreria avrebbe dovuto essere aumentato di 20.866 (18.346 + 2520) milioni.

Se si osserva il debito fluttuante le cifre sono piú cospicue; da 527 milioni nel 1913-14 era salito nel 1920-21 a 34.563 milioni. La differenza dipende dal fatto che la tesoreria anticipava anche mezzi per spese non iscritte in bilancio, ma sostenute attraverso gestioni fuori bilancio.

Ampliata la funzione della tesoreria estendendo il campo delle sue attività, e adoperando un meccanismo contabile idoneo per tempi normali, si era giunti cosí ad alterare e a travisare il suo contenuto e i suoi risultamenti.

I 34.563 milioni di debito fluttuante già ricordato nel 1921-22 erano costituiti per 24.161 milioni da buoni del tesoro e per 7839 milioni da anticipazioni degli istituti di emissione.

c) *nel periodo di assestamento della finanza italiana.*

Alla smobilitazione di questa complicata e complessa situazione anche per quanto riguarda la teso-

reria diede immediatamente opera il Governo fascista. Incorporate nel bilancio tutte le gestioni fuori bilancio e liquidate le spese di guerra, si riduce anche il debito fluttuante, anche in funzione del sistemato bilancio. Per quanto ridotti da 34.563 a 20.203 milioni i buoni del tesoro rappresentavano, nel 1926-27, ancora una massa imponente, non tale, quindi, da evitare preoccupazioni e turbamento. Per far ritornare la tesoreria alla sua funzione normale si operò la conversione dei buoni del tesoro in consolidato, presupposto necessario anche per la stabilizzazione della lira; tale operazione è stata effettuata nell'esercizio 1927-28, nel quale il debito fluttuante si ridusse a 2054 milioni. Si eleva a 5505 milioni nel 1930-31, cifra invero che si poteva ritenere normale, dato l'ordine di grandezza assunto dal bilancio.

Prima della guerra, su un bilancio di 2500 milioni, il debito fluttuante si aggirava sui 500 milioni (circa 1/5); nel 1930-31, 5500 milioni, su un bilancio di circa 23-24 miliardi, tenuto conto delle aziende autonome, rappresentavano una proporzione adeguata.

Risalí a 11.889 milioni nel 1934-35 in connessione anche delle grandi operazioni finanziarie che furono compiute negli ultimi due esercizi per l'assestamento del bilancio sia perché si dovettero assumere nuovi oneri imprevisti per la depressione mondiale e si intese procedere all'ammortamento del debito pubblico; ricordisi la grandiosa operazione della conversione del consolidato in redimibile effettuata nel 1933-34. Gli avvenimenti che in seguito si maturarono persuasero il Governo a rinunciare parzialmente all'attuazione del piano.

d) *durante la depressione economica.*

Nel quinquennio 1930-31 — 1934-35 che precede la guerra per la fondazione dell'Impero, influenzato dalla depressione mondiale, il disavanzo effettivo, incassi e pagamenti, di 14.985 milioni, è stato coperto con proventi quasi in parte uguali, derivanti dal debito patrimoniale e dal debito di tesoreria.

e) *durante la guerra etiopica.*

Per la condotta della guerra per la fondazione dell'Impero la tesoreria ha contribuito con mezzi cospicui a far fronte alle ingenti spese eccezionali.

In base agli elementi contenuti sui rendiconti e nelle dichiarazioni fatte dal ministro delle finanze, Thaon di Revel, alle Camere, si può ritenere che il debito fluttuante e gli altri mezzi di tesoreria concorsero, come nel precedente periodo, quasi nella stessa misura del debito patrimoniale.

L'eccedenza, infatti, delle spese effettive, nel 1935-36—1936-37, di 24.857 milioni, è stata coperta, da debiti di carattere patrimoniale per 12.363 milioni; per la differenza si è ricorso al debito fluttuante, 10.560 milioni, e a realizzo di crediti di tesoreria, 1934 milioni; in totale 12.494 (10.560 + 1934) milioni.

		1935-36 1936-37
A) eccedenza dei pagamenti sugli incassi effettivi .		24.857
B) incassi netti per debiti patrimoniali . .	12.363	
incremento debiti di tesoreria . . .	10.560	
realizzo crediti di tesoreria	1.934	
	24.857	24.857

Attività e debiti di tesoreria.

Il debito di tesoreria a fine 1936-37, in confronto del 1934-35, è quindi aumentato di 10.560 milioni, come risulta dalla situazione di tesoreria che abbiamo tentato di ricostruire come appresso (cfr. tab. XV).

TABELLA XV

Attività e debiti di tesoreria
(in milioni di lire)

	Fondo di cassa *a*	Crediti di tesoreria *b*	Totale attività *c=a+b*	Debiti *d*	Differenze *e=d—c*
1921-22	3.065	17.202	20.267	42.092	— 21.825
	(*3.065*)	(*5.440*)	(*8.505*)	(*42.092*)	(*— 33.587*)
1927-28 .	1.707	5.705	7.412	8.884	— 1.472
1930-31 .	2.299	2.734	5.033	10.306	— 5.273
1934-35 .	249	2.855	3.104	16.811	— 13.707
1936-37 (1)	249	921	1.170	27.371	— 26.201

Per la ricostruzione delle cifre esposte, essendo sospesa la pubblicazione del conto del tesoro, ci siamo basati sui dati contenuti nei conti patrimoniali e sulle cifre esposte dal ministero delle Finanze, partendo dall'ipotesi che tra le attività di tesoreria sia rimasto invariato il fondo di cassa, risultante a fine 1934-35, in 249 milioni.

A prima vista sembra che la situazione della tesoreria del 1921-22 sia migliore in confronto di quella del 1936-37, la eccedenza dei debiti sulle attività di tesoreria essendo allora di 21.825 milioni contro 26.201 milioni nel 1936-37. Ma non è cosí ove si rifletta che, nel 1921-22, una massa cospicua di crediti, ben 12.042

(1) Cifre calcolate.

milioni, erano rappresentati da crediti del contabile del portafoglio per pagamenti all'estero per conto dei diversi ministeri, ossia per anticipazione di spese, che in seguito furono iscritti nei bilanci successivi.

Invero le cifre comparabili della situazione della tesoreria, nel 1921-22, sono quelle esposte tra parentesi nella tabella XV, dalle quali sono stati eliminati, appunto per renderle omogenee, 11.762 milioni costituiti dalla massima parte dei crediti del contabile del portafoglio.

Emerge allora chiaro che, in realtà, l'eccedenza dei debiti sulle attività di tesoreria, nel 1921-22, era non di 21.825 milioni ma di 33.587 milioni e che, nel 1936-37, in confronto del predetto esercizio, non si ha un peggioramento di 4.376 milioni ma un miglioramento di 7.386 milioni.

Supponendo invariati i crediti del contabile a partire dal 1934-35, nel 1936-37, essi risultano appena di 280 milioni.

Al termine di questo esercizio, secondo le cifre comunicate dal ministro delle finanze nel suo ultimo discorso alla Camera, il debito fluttuante si ripartiva come appresso indichiamo.

In relazione alle ulteriori spese eccezionali effettuate nei primi nove mesi del 1937-38 sono stati emessi buoni del tesoro per 3556 milioni, e al 1° marzo 1938 i conti correnti con la cassa depositi da 10.424 al 1° luglio 1934 erano saliti a 16.931.

Il ricorso a mezzi cospicui di tesoreria è necessario in un primo tempo quando si tratta di far fronte ad ingenti spese di carattere eccezionale; non è possibile ricorrere immediatamente al debito consolidato o redimibile.

Debiti di tesoreria

(in milioni di lire)

	1930-31	1934-35	1936-37
Buoni del tesoro ordinari .	—	670	5.831
Anticipazione Banca d'Italia	—	—	1.000
Anticipazione cassa DD. PP. e istituti amministrati .	5.000	11.010	19.371
Altri istituti e conti correnti in quanto non trovino con- soreria . . . . . . tro-partita nei crediti di te-	273	2.027	
Vaglia del tesoro e altri debiti interni che si compensano trovando la contropartita nelle attività di tesoreria	5.033	3.104	1.170
Totali	10.306	16.811	27.372

I capisaldi della politica finanziaria per la condotta della guerra etiopica e la valorizzazione dell'Impero.

Come si accennava a proposito del bilancio: imposte straordinarie e debiti di qualunque natura per fronteggiare gli oneri e la valorizzazione dell'Impero gravarono esclusivamente sull'economia nazionale.

Oltre che per il bilancio dello Stato il risparmio italiano ha fornito mezzi cospicui per le opere di bonifica, per l'aumento di capitale di società statali e parastatali, per la costruzione di serbatoi e di impianti idroelettrici, per la valorizzazione agricola della Libia, per la elettrificazione e rinnovo delle ferrovie dello Stato e per la realizzazione della politica autarchica.

Lo sviluppo e il consolidamento dell'ordinamento corporativo ha permesso che alle imponenti richieste

di risparmio da parte dello Stato e di altri enti pubblici si sia provveduto senza l'aumento del saggio d'interesse degli investimenti e soprattutto senza aver ricorso al peggiore dei sistemi: quello dell'inflazione.

La circolazione dell'Istituto di emissione è rimasta invariata, tenuto conto della cresciuta attività statale e dell'incremento della popolazione.

Senza entrare nell'esame della politica monetaria, le cifre della circolazione che di seguito si espongono dimostrano che si ha un aumento della circolazione nel 1935, in confronto dell'anno precedente; ma ciò è in relazione con l'estensione del nostro sistema monetario all'Africa Orientale!

Circolazione monetaria

(in milioni di lire)

Anno		Anno	
1928 . .	17.295,4	1934 . .	13.245
1929 . .	16.774,3	1935 . .	16.296,5
1930 . .	15.680	1936 . .	16.525,1
1931 . .	14.294,8	1937 . .	17.468,1
1932 . .	13.672	1938 (marzo)	16.279,1
1933 . .	13.243,13		

*

I capisaldi della politica finanziaria per la condotta della guerra per la fondazione dell'Impero si possono dunque cosí riassumere:

Si è mantenuta integra la unità del bilancio; i mezzi straordinari sono stati attinti soprattutto alle imposte straordinarie e al debito.

Le imposte straordinarie gravarono ugualmente su tutte le fonti della ricchezza e sono state congegnate

in modo da evitare sperequazioni e da assicurare allo Stato i profitti derivanti dalla favorevole congiuntura o dall'allineamento monetario.

D'altra parte, nelle entrate tributarie di carattere normale, grazie alla oculata e perfezionata tecnica tributaria e alla lotta contro le evasioni, le imposte continuano a dare un gettito sempre crescente senza per altro compromettere, anzi favorendo, la produttività dell'economia nazionale e quindi l'accrescimento dei redditi. Per merito dell'accresciuta ricchezza nazionale esse hanno un adeguato margine di elasticità da coprire, per l'avvenire, le pur accresciute esigenze di carattere normale.

I debiti contratti sotto qualunque forma sono stati coperti dai risparmi italiani.

Al fabbisogno di cassa provvidero i prestiti interni, i debiti di tesoreria e gli altri normali mezzi di tesoreria.

Supremo risultato conseguito: niente debiti all'estero, niente emissione di carta allo scoperto, ossia inflazione monetaria, pessimi, sebbene in parte forse ineluttabili, strumenti adoperati durante la guerra mondiale.

I sistemi adottati dal Governo fascista sono dunque, senza dubbio, forti garanzie di saggia e salda finanza.

BIBLIOGRAFIA

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO - *Il bilancio del Regno d'Italia negli esercizi finanziari dal 1862 al 1912-13* - Roma, Tip. dell'Unione, 1914.

— *Il bilancio dello Stato dal 1913-14 al 1929-30 e la finanza fascista a tutto l'anno VIII* - Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1931 - Anno IX.

— *Il bilancio e il conto generale del patrimonio dello Stato per l'esercizio finanziario 1930-31 — 1931-32*; questa ultima pubblicazione annuale in seguito è stata intitolata: *La finanza statale dell'anno XI* (esercizio 1932-33); *dell'anno XII* (esercizio 1933-34); *dell'anno XIII* (esercizio 1934-35).

DIREZIONE GENERALE DELLE IMPOSTE DIRETTE - *La gestione delle imposte dirette dal 1914 al 1925* - Roma, Provveditorato dello Stato, 1926-IV.

— *La gestione delle imposte dirette dal 1926 al 1930* - Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1932-X.

*

Nei seguenti volumi sono documentati i primi provvedimenti di carattere finanziario adottati dal Governo fascista.

ALBERTO DE' STEFANI - *Documenti finanziari sulla condizione finanziaria ed economica dell'Italia.* Allegati al discorso tenuto nel Teatro della Scala di Milano il 13 maggio 1923 sull'opera finanziaria del Governo fascista - Roma, Libreria dello Stato, 1934.

— *Ordinamenti finanziari italiani* - Roma, Stabilimento poligrafico per l'Amministrazione dello Stato, 1926.

*

LUIGI EINAUDI - *La guerra e il sistema tributario italiano* - Bari, Laterza, 1927.

In questo volume si espongono le conseguenze deleterie sul sistema tributario italiano a causa della legislazione bellica e post-bellica con la esposizione dei primi risultati della legislazione tributaria del Governo fascista.

LUIGI EINAUDI - *Il sistema tributario italiano* - 4ª edizione - Torino, ed. G. Einaudi, 1939.

Questo volume contiene una chiara, compiuta ed organica esposizione del vigente ordinamento contabile e tributario dello Stato, dei comuni, delle province e degli enti corporativi, risultante dopo le complesse riforme attuate dal Governo fascista fino al 1° gennaio 1939.

*

Nelle seguenti opere si dà ampiamente ragione delle elaborazioni apportate ai dati contenuti nei documenti ufficiali e si analizzano in particolare le ultime vicende della finanza statale:

F. A. RÈPACI - *La finanza italiana nell'ultimo ventennio 1913-1932* - Torino, ed. G. Einaudi, 1932.

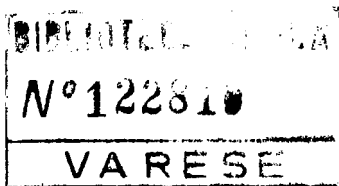
— *Il bilancio dello Stato negli anni della depressione mondiale* (in « La riforma sociale », maggio-giugno 1934).

— *Il conto del bilancio dello Stato per l'esercizio 1933-34 e la situazione della tesoreria* (in « La riforma sociale », marzo-aprile 1935).

— *Aspetti fondamentali della finanza pubblica nazionale* (in « Giornale degli economisti », agosto 1936).

— *Il bilancio dello Stato italiano dalla unificazione ad oggi* (1862—1934-35) (in « Rivista di storia economica », n. 2, 1937).

Nei seguenti discorsi, editi a cura della Libreria dello Stato, ripubblicati nella « Rivista bancaria », con note di Mario Mazzucchelli, è contenuta un'ampia e precisa documentazione della politica economica e finanziaria degli ultimi tre esercizi:

Paolo Thaon di Revel - *Esposizione finanziaria* — Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 19 maggio 1936 — Discorso pronunciato al Senato del Regno il 23 maggio 1936 — Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 18 maggio 1938 — Discorso pronunciato al Senato del Regno il 30 maggio 1938.

FINITO DI STAMPARE
IL 9 APRILE 1939 - ANNO XVII
NELLE OFFICINE GRAFICHE
A. MONDADORI
VERONA